Celso Furtado

O Brasil Pós-“Milagre”

4ª Edição

Paz e Terra

Um país que pouco reflete sobre si mesmo está condenado a repetir erros e entrar em becos sem saída, escreve Celso Furtado neste seu 19º livro, com a autoridade moral de quem tem contribuído decisivamente – e no mais elevado nível científico – para nós, brasileiros, repensarmos os nossos problemas cruciais.

Examinando o Brasil que emerge da euforia "milagreira", Celso Furtado discorre, sempre com inteligência, acerca dos mais variados aspectos da nossa realidade sócio-econômica: ele aborda neste livro temas "quentes", como o da inflação, dívida externa, crise energética, caráter anti-social do atual modelo de de-

O BRASIL PÓS-"MILAGRE"

CELSO FURTADO

O BRASIL PÓS-"MILAGRE"

4.ª edição

Paz e Terra

Do mesmo autor:

A Economia Brasileira, Rio de Janeiro, 1954
Uma Economia Dependente, Rio de Janeiro, 1956
Perspectivas da Economia Brasileira, Rio de Janeiro, 1957
Formação Econômica do Brasil, Rio de Janeiro, 1959
A Operação Nordeste, Rio de Janeiro, 1960
Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, Rio de Janeiro, 1961
A Pré-revolução Brasileira, Rio de Janeiro, 1962
Dialética do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1964
Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina, Rio de Janeiro, 1966
Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico, São Paulo, 1967
Um Projeto para o Brasil, Rio de Janeiro, 1968
Formação Econômica da América Latina, Rio de Janeiro, 1969
Análise do "Modelo" Brasileiro, Rio de Janeiro, 1972
A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina, Rio de Janeiro, 1973
O Mito do Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro, 1974
Prefácio a Nova Economia Política, Rio de Janeiro, 1976
Criatividade e Dependência, Rio de Janeiro, 1978
Pequena Introdução ao Desenvolvimento, São Paulo, 1980

A ROSA

SUMÁRIO

Prefácio

As páginas que se seguem foram escritas com o duplo propósito de contribuir para a reflexão sobre a realidade presente do Brasil e de sugerir linhas de ação para resgatar o país do emaranhado a que o levou uma prática política que se nega a ver problemas estruturais. Como elemento de apoio a essa reflexão, na segunda parte se tenta projetar alguma luz no quadro internacional, ele mesmo em fase de profunda mutação. Na terceira parte volta-se ao Brasil para focalizar esse problema nacional particularmente grave que é o atraso acumulado no Nordeste. Aí se retoma a linha de pensamento apresentada em conferência pronunciada no Clube de Engenharia, no Rio, em junho de 1980, e no Centro Industrial do Ceará em junho de 1981.

As malformações da sociedade brasileira são tão evidentes, tão grande o contraste entre a penúria e o desperdício, que todos devemos questionar-nos como foi possível que chegássemos a isso. Como conciliar essa realidade com as potencialidades do país e com o notável esforço de desenvolvimento já realizado? E como é possível que essas questões não ocupem a mente de todas as pessoas que preten-

dem estudar problemas sociais, ou simplesmente se interessam pela coisa pública? Não implica deslizar em idealismo reconhecer que um país que pouco reflete sobre si mesmo está condenado a repetir erros e a entrar em becos sem saída.

Os temas aqui tratados o foram em linguagem simples, se bem que alguns argumentos tivessem de ser apresentados com suficiente rigor para que o especialista interessado possa ele mesmo completar o desenvolvimento da matéria. A intercalação ocasional de explicações metodológicas, ou mesmo epistemológicas, não deve ser considerada como obstáculo ao seguimento da leitura, e sim como um convite a aprofundar a reflexão quando isso interesse ao leitor.

Incitar a pensar o nosso país é o objetivo. Se me fosse dado fazer uma sugestão, diria que todos os cursos de ciências sociais, particularmente os de economia, deveriam organizar-se em torno de uma reflexão sobre os problemas da sociedade brasileira no momento atual, cabendo a cada participante enumerar os temas que lhe parecem mais prementes, sendo objetivo do debate relacioná-los de forma a produzir uma visão global do processo histórico. E não temer passar em seguida ao normativo, formulando proposições em que os valores de cada um sejam explicitados. Não se pensa sobre o futuro sem julgar o presente.

As sugestões que aqui se encontram destinam-se a alimentar esse debate.

Paris, junho de 1981

PRIMEIRA PARTE

O BRASIL PÓS-"MILAGRE"

Na vasta e heterogênea periferia do mundo capitalista a economia brasileira se singulariza por um excepcional dinamismo. Nos últimos três decênios sua taxa de crescimento se manteve em torno de 7 por cento, o que corresponde a um incremento anual do produto interno per capita de mais de 4,3 por cento. O crescimento demográfico manteve-se intenso mas em declínio: nos anos 50 sua taxa situou-se em torno de 3 por cento, nos 60 ao redor de 2,7 e no decênio dos 70 próxima a 2,4 por cento.

Numa época em que tanto se falou de "brecha" em aumento, entre países ricos e pobres, o comportamento da economia brasileira se assinalou como uma quase singularidade: sua taxa de crescimento foi significativamente mais alta do que a do conjunto dos países que constituem o centro desenvolvido do mundo capitalista, sem embargo de que a expansão destes, no período referido, haja sido quase duas vezes mais intensa do que a taxa histórica de seu próprio desenvolvimento. O contraste ainda é mais flagrante se nos referimos às economias periféricas, ou seja, aos chamados

países subdesenvolvidos, que em seu conjunto apresentaram uma taxa de crescimento do produto interno por habitante inferior à dos países centrais. Presentemente, o mercado brasileiro corresponde a aproximadamente uma quinta parte do mercado do Terceiro Mundo, se neste não incluímos a China, se bem que a população do Brasil não supere 5 por cento da do total. O produto per capita no nosso país é, destarte, cerca de quatro vezes maior do que o dessa metade pobre da humanidade; esse desnível corresponde, aproximadamente, ao que separa o produto per capita dos países capitalistas centrais do do Brasil.

A estrutura agrária no ecossistema brasileiro

O dinamismo da economia brasileira não se explica sem uma referência ao sacrifício imposto a grande parte da população do país e ao caráter extensivo da exploração dos recursos naturais de um vasto território. Os instrumentos da análise econômica são inadequados para explicitar esses custos sociais e ecológicos. A exportação de recursos não-renováveis - minerais preciosos ou industriais - constitui um traço da vida econômica do país desde a época colonial. As vendas ao exterior de minério de ferro já alcançam os oitenta milhões de toneladas anuais e deverão crescer consideravelmente quando se inicie a exploração das reservas recentemente descobertas na Amazônia. Mais significativo ainda é o uso depredatório - freqüentemente levado ao ponto da irrecuperabilidade - dos recursos florestais, dos solos aráveis e da fauna.

Deve-se ao uso extensivo dos recursos naturais, num país de dimensões continentais e em processo de ocupação, que a população se reproduza e cresça mediante esforço

mínimo de acumulação. A degradação do meio natural, que em outras partes gera o freio maltusiano ou exige esforço acumulativo e progresso técnico para contornar a barreira dos rendimentos decrescentes, é compensada pela expansão do espaço econômico. Daí que nada nos ajude tanto a entender a natureza do desenvolvimento econômico brasileiro – seu dinamismo e tendência a excluir a maioria da população de seus benefícios – quanto o estudo da forma como o homem se relaciona com o meio físico; com efeito: o ecossistema – concebido como abrangendo o meio natural e o contexto sócio-cultural [1] – opera no Brasil com custos consideráveis que a visão corrente do desenvolvimento econômico exclui.

Como ponto de partida na abordagem desse problema convém lembrar que os solos de boa qualidade para a agricultura são relativamente raros no Brasil. Ao nível das práticas tradicionais de cultivo não mais de 7 por cento das terras são aptas (qualidade boa e regular) para as culturas de ciclo anual; essa porcentagem dobra no caso das culturas permanentes.[2] Se se introduzem técnicas modernas (mecanização e insumos químicos), o quadro se modifica, pois as porcentagens referidas passam para 30 e 36, respectivamente. Ora, o desenvolvimento da agricultura brasileira continua a apoiar-se de preferência na incorporação de novas terras, que são utilizadas no quadro do manejo tradicional. No quarto de século que se inicia em 1950, a superfície dos estabelecimentos agrícolas passou de 232 para 324 milhões

1 Cf. Ignacy Sachs, *Initiation à l'Ecodéveloppement*, Paris, 1981, pg. 34. para uma visão da dinâmica da fronteira agrícola no período recente veja-se C. Mueller, "La expansión de la frontera agricola y el medio ambiente. La experiencia reciente del Brasil", en *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, O. Sunkel (edt.) México, 1981.

2 Cf. Ruy Miller Paiva, *A agricultura no desenvolvimento econômico: suas limitações como fator dinâmico*, IPEA/INPES, Rio, 1979, pg. 65.

de hectares. Perto de um milhão de quilômetros quadrados foram assim incorporados às explorações agrícolas, cujo número passou de 2 para 5 milhões, aproximadamente. No decênio 1967-1977 a superfície dos solos efetivamente cultivados aumentou em dez milhões de hectares. [3] Se se mantém esse ritmo, no final do atual decênio ter-se-á ocupado a totalidade das terras aptas para a agricultura no quadro do manejo tradicional. A partir desse ponto, a criação de um excedente agrícola passa a depender da acumulação e da introdução de novas técnicas. A alternativa é utilizar terras inaptas, com as técnicas tradicionais, como já acontece em certas regiões do país, particularmente no Nordeste. Os rendimentos serão decrescentes e o excedente inexistente.

Nessa tela de fundo movel recorta-se a estrutura agrária brasileira, na qual se articulam de forma complexa latifúndios e minifúndios. A estes últimos cabe papel particularmente importante, pois é graças a eles que a população logra reproduzir-se e crescer sem prévio esforço acumulativo. Com efeito: ademais de alimentar as zonas urbanas com um considerável contingente demográfico, a agricultura viu sua mão-de-obra aumentar em mais de 40 por cento entre 1950 e 1975. No primeiro desses anos as explorações de menos de 10 ha correspondiam a 34 por cento do total e no segundo a 52 por cento. A superfície média dessas explorações declinou nesse quarto de século de 4,5 para 3,45 ha. No conjunto da superfície total dos estabelecimentos, os minifúndios representavam apenas 2,7 por cento em 1975. Contudo, se se limita a observação à área efetivamente cultivada, a participação dos minifúndios sobe para 20 por cento.

3 Todos os dados referentes à estrutura agrária, à mão-de-obra agrícola e à produção agrícola são da Fundação IBGE, *Anuários Estatísticos do Brasil*, particularmente o de 1979.

Toda estrutura agrária serve ao logro de certos objetivos no quadro de um sistema de poder, e possui uma lógica que só pode ser apreendida se se têm em vista esses objetivos. No caso brasileiro, o objetivo central é produzir mão-de-obra ao mais baixo custo, num país de solos que perdem rapidamente sua fertilidade natural, mas que são abundantes. A lógica da estrutura agrária brasileira pode ser captada a partir de algumas proposições mais ou menos evidentes ou facilmente demonstráveis [4]:

1. Graças à abundância de terra, a população que se dedica à agricultura tem assegurados os meios de subsistência, mesmo se ela dispõe tão-somente de sua força de trabalho e a utiliza no quadro da técnica tradicional.

2. A exploração familiar, que utiliza manejo tradicional em terras de inferior qualidade, não tem aptidão para acumular; a prática da rotação de terras, com seu abandono após dois ou três anos de cultivo, transforma o agricultor em migrante, o que restringe ainda mais sua aptidão para acumular.

3. A apropriação de terras de boa qualidade, ou que beneficiam de economias externas (proximidade dos mercados, transporte eficaz) é inacessível a quem não dispõe de capital e/ou de acesso aos centros do poder político.

4. A exploração familiar em terra de boa qualidade também é inapta para acumular se o aluguel da terra é elevado (sob a forma de parceria ou de foro) e/ou se o tamanho da propriedade é inadequado à modernização. Em 1975 mais de metade dos minifundistas pagavam renda pela terra que cultivavam.

Não sendo a exploração familiar um instrumento de acumulação, esta se circunscreve ao latifúndio e à empresa

4 Veja-se do Autor "A estrutura agrária no subdesenvolvimento brasileiro" em *Análise do "modelo" brasileiro*, Rio, 1972.

agrícola que utiliza mão-de-obra assalariada. Contudo, é o rendimento proporcionado pelo minifúndio que define o custo da mão-de-obra utilizada pelas explorações agrícolas que acumulam.

Demais de ser fator decisivo na determinação do custo da mão-de-obra, o minifúndio constitui importante fonte para o suprimento de gêneros alimentícios de consumo geral tais como o feijão, a farinha, o milho e o arroz. A desorganização do mercado desses produtos, decorrente da dispersão da oferta e da vulnerabilidade dos minifundistas às pressões dos proprietários das terras que utilizam, ou dos intermediários, constitui traço marcante da agricultura brasileira. Essa desorganização traduz a debilidade dos minifundistas face a outras forças que se manifestam nos mercados e que pressionam no sentido dà redução dos preços dos gêneros de consumo geral e *a fortiori* do custo da mão-de-obra. Os baixos preços impostos aos minifúndios produtores de gêneros de primeira necessidade constituem um obstáculo à modernização do cultivo dos mesmos produtos nas explorações aptas à acumulação. Em conseqüência, o processo de modernização tende a restringir-se aos cultivos vinculados à demanda externa ou a produtos de mercado interno que gozam de situação privilegiada, como o trigo, a cana-de-açúcar e os hortigranjeiros.

A passagem da agricultura tradicional para a moderna vai acompanhada de modificações importantes, ao nível da formação dos custos, nas relações intersetoriais. Ao passo que no manejo tradicional os insumos agrícolas são originários da própria agricultura, no manejo moderno eles procedem principalmente da indústria: maquinaria, adubos químicos, defensivos, combustíveis fósseis. Portanto, a formação dos preços da agricultura moderna ocorre em grande parte fora da agricultura, mais precisamente, se insere em

estruturas oligopolistas investidas de forte poder de mercado.

Modernizar a produção dos gêneros que são em grande parte supridos pelos minifúndios, significa organizar o mercado desses produtos, portanto, elevar os seus preços relativos e, conseqüentemente, aumentar o preço da mão-de-obra. Ora, a estrutura agrária atual existe exatamente para que se obtenha o resultado inverso, ou seja, uma oferta de mão-de-obra ao mais baixo preço possível. A sua lógica força a utilização extensiva dos recursos naturais e bloqueia a acumulação no âmbito da exploração familiar, tudo em função de um duplo objetivo: assegurar mão-de-obra ao mais baixo preço e maximizar o excedente extraído da agricultura.

Ora, o custo da mão-de-obra agrícola é fator decisivo na determinação do preço de oferta da força de trabalho não especializada urbana. Na hipótese de generalizar-se a modernização agrícola, os custos da agricultura destinada ao mercado interno passariam a depender de forma crescente dos salários pagos nas indústrias, os quais, por sua vez, deveriam crescer em decorrência da elevação dos preços relativos dos gêneros de primeira necessidade originários da agricultura. Fenômeno idêntico de elevação de salários teria de ocorrer na indústria da construção e no terciário. Por outro lado, os minifúndios que, por insuficiência de terra, não pudessem assegurar uma renda familiar correspondente ao novo nível de salário tenderiam a ser abandonados em benefício do trabalho assalariado. Surgiriam, assim, as condições para que a exploração familiar se transformasse em instrumento de acumulação.

Nas zonas urbanas, a elevação do salário monetário engendraria pressão inflacionária, que poderia frustrar a manutenção do salário real. Sendo assim, se produziria uma

baixa do poder aquisitivo da massa da população urbana e o processo de modernização da produção agrícola dirigida ao mercado interno quase certamente se frustraria. Condição necessária para que um tal processo tenha êxito é uma transferência de poder de compra, em detrimento dos grupos sociais de rendas mais altas, de forma a assegurar a continuidade na expansão do mercado, não obstante a elevação dos preços relativos dos produtos agrícolas.

Em síntese, a modernização da agricultura produtora de gêneros de primeira necessidade não seria factível sem modificações amplas no padrão de distribuição da renda. A estrutura agrária, ao canalizar os investimentos para setores privilegiados e assegurar a reprodução da mão-de-obra ao mais baixo custo possível, cria as condições para que se maximize o excedente a ser utilizado nas zonas urbanas. Ela tem como contrapartida o uso depredatório de recursos naturais e a exclusão da maioria da população dos benefícios do desenvolvimento. Assim, o dinamismo da economia brasileira encobre um custo considerável ao nível do ecossistema.

O centro dinâmico

Sendo embora um subsistema periférico, a economia brasileira depende principalmente da ação de fatores endógenos para crescer. Com efeito: a partir dos anos 30 é graças à diversificação do aparelho produtivo – a industrialização – que se eleva sua produtividade. Ora, a industrialização brasileira apresenta peculiaridades que não se devem perder de vista. Assim, ela dependeu por muito tempo, para acumular, de excedentes gerados em outras atividades, particularmente a agricultura; e ainda depende de atividades primário-exportadoras para cobrir as importações de equipamentos e produtos intermediários que lhe são essenciais.

Contudo, é considerável a sua autonomia no que respeita à criação de demanda: o dinamismo desta é gerado pelo próprio processo de industrialização. Certo: os produtos da indústria local substituem, numa primeira fase, outros similares que vinham sendo importados; mas se trata de uma substituição dinâmica: o crescimento da atividade industrial tem um impacto expansivo no conjunto da economia, do qual resulta uma ampliação considerável do mercado.

Havendo sido antes uma simples prolongação da atividade primário-exportadora, o setor industrial constituiu-se, a partir dos anos 30, no centro dinâmico da economia brasileira. Durante esse decênio a produção industrial cresceu com uma taxa anual de 5,2 por cento, o que permitiu ao PIB aumentar com uma taxa anual de 4,6, não obstante o declínio considerável do valor do comércio exterior [5]. Nos vinte anos compreendidos entre 1947 e 1967, a taxa de crescimento médio anual da economia brasileira situou-se em torno de 7 por cento, o que significa que o valor total da produção quadruplicou; ora, durante esse mesmo período, o volume físico das exportações manteve-se estacionário. O forte declínio do coeficiente de exportação indica claramente que o impulso dinâmico da economia gerou-se dentro dela mesma.

A lógica aparente dessa industrialização é o processo de substituição de importações: toda expansão da renda monetária cria uma demanda de importações proporcionalmente maior; se a capacidade para importar não apresenta o mesmo dinamismo, os preços relativos dos produtos importados terão que elevar-se, o que estimula a produção local de similares. As indústrias que crescem satisfazem uma

5 Para os indicadores da produção industrial nesse período, veja-se Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira 1889-1945*, IPEA/INPES, Rio, 1973.

demanda comprimida pela insuficiência estrutural da capacidade para importar e naturalmente buscam uma linha de investimento a coeficiente de capital mais ou menos elevado em função das dificuldades que encontrem para importar equipamentos. Em todo caso, essas indústrias ao se expandirem criam novas demandas de importações (equipamentos e produtos intermediários), cuja substituição implica em dar maior complexidade ao sistema industrial e em intensificar o esforço de investimento. Nesse processo, sempre coube ao Estado um papel fundamental, tanto para assumir riscos e reunir os recursos financeiros, no que respeita a empreendimentos de longo período de maturação, como para financiar as vendas dos equipamentos que começam a ser localmente produzidos. Portanto, o dinamismo do sistema também depende da capacidade do Estado para antecipar certas transformações e torná-las efetivas no devido tempo.

Em 1949 a indústria brasileira havia de alguma forma ocupado todo o espaço que lhe proporcionava a capacidade de financiamento do sistema. O país era praticamente auto-suficiente no que respeita a bens manufaturados não duráveis destinados ao consumo final. A estrutura da indústria manufatureira se apresentava como segue: o setor produtor de alimentos e bebidas contribuía com 27 por cento do total e o de tecidos e confecções com 23, totalizando esses dois subsetores a metade da produção manufatureira do país. A contribuição das indústrias metal-mecânicas, que nos países plenamente industrializados supera uma terça parte do total, limitava-se a 16 por cento. Era evidente que para ganhar profundidade e ampliar sua frente de ação a atividade industrial necessitava de meios de financiamento mais amplos.

Na primeira metade dos anos 50 acentua-se consideravelmente a pressão sobre a balança de pagamentos, em razão do aumento da demanda de bens duráveis de consumo,

que eram principalmente importados. As restrições às importações – controle quantitativo até 1953, câmbio diferencial com leilão de divisas até 1957 e elevação considerável das tarifas em seguida – traduziam-se em fortes elevações dos preços relativos desses bens. Ora, os investimentos nesse setor requeriam uma ampliação significativa da base industrial – produção siderúrgica de laminados planos, fundições de dimensões adequadas, forjas, etc. –, o que não seria factível sem maior capacidade de financiamento.

Sem lugar a dúvida, os anos 50 são a fase decisiva da industrialização brasileira. Nesse período o Estado se empenha a fundo em ampliar a base do sistema industrial que surgira da crise da economia primário-exportadora. Coube ao Estado criar meios para atrair capital e técnica do exterior, ao mesmo tempo que multiplicava incentivos à iniciativa industrial local e canalizava essa iniciativa de forma a reduzir a pressão sobre a balança de pagamentos. O Estado deu subsídios consideráveis aos industriais mas, ao mesmo tempo, exigiu a progressiva *nacionalização* das atividades produtivas, no sentido de reduzir o conteúdo de insumos importados. O resultado foi uma rápida integração do sistema industrial em função do mercado interno.

A ação dos chamados *Grupos Executivos* foi a esse respeito exemplar, pois canalizou investimentos para as atividades produtoras de bens intermédios – química, celulose e papel, metais não ferrosos, cimento, etc. –, cuja demanda crescia com rapidez. O apoio financeiro do BNDE, as facilidades introduzidas pela Resolução 113 da SUMOC, os subsídios implícitos na política cambial e a disciplina da lei de similares foram os instrumentos que permitiram ampliar a base do sistema industrial [6]. Ali onde a iniciativa privada

6 Para uma apreciação da política de industrialização nesse período veja-se, em particular, Joel Bergsman, *Brazil, industrialization and trade policies*, Oxford University Press, 1970.

parecia relutar, o Estado atuou diretamente. Assim, ao complexo siderúrgico de Volta Redonda, que começara a operar em 1946, foram acrescentados outros três pela ação estatal, o que permitiu triplicar a produção de aço no correr dos anos 50 e dotar o país, na metade do decênio seguinte, de uma capacidade de produção de aço em lingote de 4 milhões de toneladas.

Em 1959 a estrutura do sistema industrial havia evoluído consideravelmente com respeito à de um decênio antes. O setor metal-mecânico já era o mais importante, contribuindo com 27 por cento para a produção total. Os setores alimentar, têxtil e conexos representavam em conjunto 36 por cento. Entre 1949 e 1959 a produção metal-mecânica crescera com uma taxa média anual de 15,2 por cento, quase dobrando a intensidade do crescimento da produção manufatureira, que fora de 8,5 por cento. O avanço na capacidade de autotransformação da economia era visível no fato de que a contribuição da indústria local à oferta de bens de capital passara nesse decênio de 36 para 66 por cento.

O aumento considerável do investimento público não reprodutivo que acompanha a construção de Brasília, na segunda metade dos anos 50, produz um estreitamento da capacidade de financiamento criada no começo do decênio. As tensões inflacionárias que daí resultam e a instabilidade política que se segue limitam, ademais, o acesso a recursos financeiros externos. As possibilidades de crescimento da atividade industrial, dentro do quadro estrutural existente, reduzem-se consideravelmente, entrando a economia numa fase de turbulência e de subutilização da capacidade produtiva.[7]

7 Vários economistas brasileiros têm procurado enquadrar os períodos de subutilização de capacidade produtiva, que se podem identificar no correr

A estrutura do sistema industrial que emergiu das profundas transformações dos anos 50 apresenta certos traços que convém assinalar a fim de melhor definir as tensões surgidas no início do decênio seguinte e a evolução subseqüente. O primeiro desses traços estava na extrema integração do aparelho produtivo, vale dizer, do excessivo 'fechamento' do mesmo; isso numa época em que as grandes economias industriais se 'abriam' para uma progressiva articulação dos respectivos mercados. Em 1959, as importações não representavam mais de 1,1 por cento da oferta total de bens de consumo não duráveis e 6,3 por cento dos duráveis. Em um país importador da principal fonte de energia comercial que utiliza e de um dos principais alimentos de consumo geral, o coeficiente de importação descera a um nível que somente era superior, entre os países capitalistas industrializados, ao dos Estados Unidos. Dada a estreiteza do mercado

dos últimos três decênios, numa visão cíclica do processo de desenvolvimento. Não há dúvida de que toda economia capitalista que se desenvolve com base no mercado interno tende a apresentar fases de aceleração das inversões, que levam necessariamente a outras de desaceleração e, ocasionalmente, de contração. Contudo, os ciclos a que se refere a teoria econômica, desde a época de Juglar, dificilmente podem apresentar-se em economias dominadas por oligopólios e com forte participação do Estado nos investimentos e na formação da demanda efetiva. As fases da subutilização de capacidade produtiva, que se observam na economia brasileira no pós-guerra, não parecem ter caráter recorrente, pois não se explicam sem cuidadoso estudo dos desajustes estruturais ocorridos. O *ciclo* como hipótese explicativa é de caráter a-histórico e pouco nos ajuda a captar a especificidade das tensões estruturais que se apresentam no contexto brasileiro. Tenham ou não caráter de recorrência cíclica, essas tensões estruturais sempre terão de ser estudadas como um aspecto da morfogênese das estruturas econômicas brasileiras na fase de formação do sistema industrial. Para uma visão cíclica do desenvolvimento recente da economia brasileira veja-se Maria Conceição Tavares, "La Dinámica cíclica de la industrializacion reciente del Brasil", *Trimestre Económico*, janeiro-março de 1980, Pedro S. Malan e Regis Bonelli "The Brazilian Economy in the Seventies: old and new Developments", *World Development*", janeiro-fevereiro, 1977, Edmar L. Bacha "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth", *World Development*, janeiro-fevereiro, 1977.

brasileiro e o estilo de desenvolvimento adotado, essa excessiva dependência do sistema industrial com respeito ao mercado interno, implicava em consideráveis deseconomias de escala e/ou sobreinvestimento em capital fixo em numerosos setores produtivos. Mais ainda: em razão do atraso relativo do setor produtor de bens de capital, o declínio do coeficiente de importação tinha como contrapartida a redução da capacidade de autotransformação do sistema econômico. O setor produtor de bens de capital e a capacidade para importar delimitam o horizonte de opções da política de desenvolvimento, pois são os instrumentos que permitem a uma economia autotransformar-se. O declínio do coeficiente de importação pode ser compensado por um aumento relativo da capacidade produtiva de bens de capital. Contudo, nas condições do mundo atual, em que muitos são os países que colaboram para o avanço das técnicas e em que as economias de escala desempenham papel fundamental, essa compensação faz-se, a partir de certo ponto, com rendimentos decrescentes.

O segundo traço característico da estrutura industrial que se definiu nos anos 50 não é de menor significação. A internalização da produção de bens de capital tem importantes projeções no plano financeiro: os equipamentos importados são, via de regra, financiados com poupança externa, o que só é possível excepcionalmente no caso da compra de equipamentos produzidos localmente. A instalação da rede de bancos de desenvolvimento do Estado, em particular a criação do BNDE, e as transferências de recursos implícitas nas políticas de câmbio e fiscal permitiram ampliar a base do sistema industrial; mas não asseguravam a reprodução desse sistema de estrutura bem mais complexa, em que grande parte das indústrias trabalham para outras indústrias, com exigências maiores na imobilização de estoques. O avanço alcançado pela industrialização brasileira

estava impondo exigências no plano financeiro: o esforço de poupança interna devia por uma ou outra forma ser aumentado. Na falta dessa modificação estrutural, todo esforço tendente a utilizar plenamente a capacidade produtiva existente deveria engendrar pressões inflacionárias.

Por último, cabe assinalar que outras forças estavam atuando no sentido de absorver ou esterilizar parte da poupança interna disponível. Assim, a integração das distintas regiões do país em um só mercado, com base no transporte rodoviário, exigia consideráveis investimentos infra-estruturais; o mesmo se pode dizer com respeito ao deslocamento das frentes agrícolas para o interior, e do aproveitamento do potencial hidrelétrico situado a distâncias crescentes dos grandes centros industriais. Concomitantemente, outros fatores operam no sentido de esterilizar a poupança. Assim, a elevação do nível de vida dos grupos de rendas médias provoca a rápida ampliação da faixa de consumo dos bens duráveis. A demanda destes, já nos anos 50, cresceu com intensidade duas vezes maior que a do conjunto dos bens de consumo. Como a venda dos bens de consumo duráveis se realiza a crédito, e como a demanda destes cresce mais rapidamente que o produto, a poupança disponível para os investimentos reprodutivos tende a decrescer, a menos que o coeficiente de poupança esteja ele mesmo em elevação.

Certo, essa situação de insuficiência estrutural de poupança não decorria apenas da mutação de uma economia primário-exportadora em um sistema industrial autocentrado. A incapacidade deste para elevar o coeficiente de poupança não se explica sem ter em conta o estilo de desenvolvimento que se foi impondo na medida em que empresas transnacionais assumiram o controle do sistema industrial e

dos meios de comercialização. Dispondo de abundantes recursos tecnológicos amplamente amortizados, essas empresas se empenham em explorá-los por toda parte, sem se preocuparem com as conseqüências sociais que possam advir do enxerto em uma sociedade pobre dos padrões de consumo de sociedades em que a riqueza por habitante é muitas vezes superior.

Não se trata de adotar uma visão simplista da influência cultural que exercem os centros da civilização industrial sobre todos os povos do mundo contemporâneo. Muitos são os aspectos positivos dessa influência e é graças a ela que se pode considerar como viável a eliminação, no horizonte de tempo de uma geração, da miséria que ainda aflige parte da humanidade. Mas, como não perceber que as empresas transnacionais, em seu empenho de ampliar os próprios mercados, estão provocando uma autêntica mutação no horizonte de expectativas dos grupos de rendas médias e altas dos países pobres? Ora, a prevalência desses novos padrões de consumo obriga a concentrar a renda, ou a frear os investimentos reprodutivos, ou a endividar-se no exterior.

A ordem de prioridades sociais, subjacente em toda política econômica, é a resultante de um conjunto de forças que cristalizam na estrutura de poder. Quem decide que é mais importante produzir canhões do que manteiga? Que é mais urgente construir viadutos do que serviços de água e esgoto? Nessa composição de forças, o peso das minorias que controlam, seja a riqueza, sejam os meios de informação, é sempre decisivo. Na fase que estamos considerando do desenvolvimento econômico brasileiro, assumiu relevo especial o reforço trazido à posição das classes de rendas médias e altas pelas empresas transnacionais, empenhadas em controlar o mercado do país. Do ponto de vista das minorias privilegiadas, tratava-se de ter acesso às formas sofis-

ticadas de consumo que estavam emergindo nos centros industriais; ao facilitar esse acesso, as empresas transnacionais assumiram o controle do processo de desenvolvimento.

As opções do decênio dos 60

A perspectiva que nos proporciona a distância no tempo permite-nos descortinar o horizonte de opções que se apresentavam no começo do anos 60. O Brasil alcançara um ponto em seu processo de industrialização em que se impunha uma política mais abrangente e mais decidida.[8] As fricções que se vinham manifestando dentro do sistema econômico freavam o processo de acumulação e geravam tensões no plano social, dificultando captar globalmente a realidade e imobilizando de forma crescente os centros de decisão. Se o objetivo era preparar o sistema econômico para alcançar níveis mais altos de desenvolvimento, fazia-se necessário reforçar sua capacidade de autotransformação, mas também definir melhor os objetivos a lograr. Que ordem de prioridade, na satisfação das necessidades da população, cabia ter em conta como referência básica na política de desenvolvimento? Como colocar o sistema produtivo a serviço do progresso social? Como dinamizar a economia – abrir espaço à iniciativa privada e à cooperação das empresas transnacionais que controlam a tecnologia – sem permitir que a lógica dos interesses econômicos se sobreponha aos objetivos sociais do desenvolvimento?

Em primeiro lugar, impunha-se dar maior profundidade ao setor produtor de bens de capital, dotando-o de maior autonomia no plano tecnológico. Somente assim seria possível conservar e/ou recuperar o controle do processo de de-

8 Veja-se do Autor *Um Projeto para o Brasil*, Rio, 1968.

senvolvimento. Autonomia tecnológica significa estar capacitado para dar solução aos próprios problemas, em contraste com o simples esforço de adaptar a sociedade a modelos importados. Avançar para a autonomia tecnológica exige amplo e decidido apoio às atividades de pesquisa e desenvolvimento e também à pesquisa científica básica e aplicada. Esse esforço teria que ser realizado, no essencial, a fundo perdido, pois as empresas locais deveriam concorrer com filiais de consórcios internacionais que dispunham de tecnologia já amortizada.

O segundo passo, no sentido de reforçamento da capacidade de autotransformação, consistia em orientar o sistema industrial – ali onde vantagens comparativas fossem evidentes e/ou onde a estreiteza do mercado local frustrasse as economias de escala – para os mercados externos. O quadro da economia internacional conheceria importantes modificações nos anos 60, no sentido da abertura dos mercados de manufaturas aos países recentemente industrializados. A estabilidade e mesmo uma certa elevação do coeficiente de exportação tornava-se possível, ao mesmo tempo que se reuniam as condições para reduzir a dependência com respeito à exportação de produtos primários.

Uma maior capacidade de autotransformação constituía condição necessária para obter as taxas de crescimento que o país almejava a fim de absorver o considerável atraso que historicamente acumulara; mas não era condição suficiente para que esse desenvolvimento se realizasse com estabilidade e na direção desejada. Também era necessário que se ampliasse a capacidade de financiamento a partir da poupança interna. Essa modificação estrutural somente seria obtida se, ao crescer o produto, durante algum tempo os gastos de consumo (privados e públicos) aumentassem menos que proporcionalmente. Ora, a propensão a consumir de uma população não é uma relação mecânica entre variá-

veis abstratas; ela traduz padrões de comportamento que são um reflexo do estilo de desenvolvimento. Se a orientação deste é dada pelas empresas transnacionais, a propensão a consumir tende a aumentar dadas as razões já referidas.

Sem incrementar a capacidade de financiamento, não seria possível levar adiante o esforço de investimento infra-estrutural exigido pela reordenação espacial, requerida para transformar uma economia primário-exportadora em um sistema industrial centrado no mercado interno. Tampouco seria factível aumentar a participação da produção de bens de capital no produto interno sem criar fortes tensões inflacionárias. Aumentar o esforço de poupança e canalizar os investimentos em função de prioridades claramente definidas era o desafio que se colocava ao Brasil no começo dos anos 60, se o que se almejava era elevar o nível de vida da massa da população e preservar a autonomia de decisões. Sobra dizer que outros foram os caminhos trilhados.

As modificações institucionais introduzidas entre 1964 e 1967 abriram novas possibilidades de ação mas também revelaram a intenção dos grupos que ascenderam ao poder mediante o golpe militar de abandonar a orientação do desenvolvimento às forças do mercado. Caberia aos interesses que aí se confrontam definir essa orientação. As empresas transnacionais seriam as principais beneficiárias dessa política. A lei bancária de 1964, e a do mercado de capitais do ano seguinte ampliaram o campo de ação dos intermediários financeiros, os quais viriam a ganhar posteriormente grande autonomia na criação de liquidez, no manejo dos recursos financeiros e na captação de poupança externa. Em função dos interesses desses intermediários, cuja participação na renda nacional viria a crescer de forma exorbitante, parte significativa da poupança foi canalizada para o

financiamento do consumo de grupos de rendas médias e altas. Concomitantemente, o salário básico real era reduzido, o que permitiu comprimir custos, liberar recursos e ampliar os mercados que a concentração da renda ia modelando. A conjunção desses dois fatores – crédito ao consumo e redução do salário básico – produziu o perfil de demanda que favorecia as empresas produtoras de bens duráveis de consumo.

O estímulo à captação de poupança no exterior, pelos intermediários financeiros e também pelas próprias empresas que absorviam essa poupança, ampliou a capacidade de importação ao mesmo tempo que reforçava o fluxo de financiamento da inversão e do consumo. Desta forma, o sistema operou com um grau de flexibilidade que estava muito acima de sua efetiva capacidade de autotransformação. Contudo, essa flexibilidade não foi utilizada para introduzir as modificações estruturais requeridas, e sim para reforçar o novo perfil de demanda em que os bens duráveis de consumo ocupavam posição privilegiada. Não obstante o número excessivo de unidades produtivas no setor de bens duráveis – imposto pela estrutura oligopolista das empresas transnacionais – os custos médios declinaram com o aumento da produção, o que realimentou o processo de ampliação do mercado. Com efeito: entre 1967 e 1973 a taxa média de crescimento anual do setor foi de 23,8 por cento, duplicando o considerável ritmo de expansão da produção manufatureira.[9]

O extraordinário crescimento da produção manufatureira brasileira, no período que se convencionou de chamar

9 Para os dados de produção manufatureira, parâmetros e coeficientes correlacionados vejam-se Malan e Bonelli, artigo citado, *Anuário Estatístico do Brasil 1979* e CEPAL, *América Latina en el Umbral de los años 80.*

de 'milagre', ocorreu sem que se operassem modificações significativas na estrutura do sistema, vale dizer, sem que este alcançasse níveis mais altos de capacidade de autotransformação. Tanto a capacidade de autofinanciamento como o coeficiente de exportação se mantiveram praticamente estáveis. Em um primeiro momento, a modificação do perfil da demanda, em benefício dos bens duráveis, permitiu colher rendimentos crescentes, dada a existência de capacidade ociosa, em parte resultante da estrutura oligopolista do mercado desses produtos. Daí a melhoria sensível da relação produto-capital. Em seguida, o influxo de poupança externa produziu a ilusão de flexibilidade, pois as indústrias podiam reequipar-se no exterior a níveis tecnológicos superiores mediante a simples acumulação de uma dívida, cujo serviço logo escaparia à capacidade de pagamento no exterior do país. Assim, a dívida externa, que em 1964 era da ordem de 3 bilhões de dólares, já se aproximava dos 13 bilhões em 1973. A oferta de bens de capital beneficiou-se de um extraordinário aumento das importações de equipamentos: entre 1969-1974, a taxa de crescimento anual dessas importações foi, em termos reais, de 28 por cento. O conteúdo de importação do processo de acumulação voltou aos níveis de antes dos anos 50. Uma tal abertura seria positiva se houvesse a contrapartida de um fluxo de exportações de nível tecnológico superior ao das exportações tradicionais. Ora, no caso, a contrapartida era um simples processo de endividamento exterior.

Entre 1966 e 1972, a participação das importações na oferta interna de bens da indústria mecânica aumentou de 28,8 para 40,2 por cento; na de material elétrico de 11,1 para 24,9 por cento, e na de produtos metalúrgicos de 16,9 para 18,7 por cento. O coeficiente de importação do setor de bens de capital praticamente dobrou durante esse período. Tudo se passou como se o inusitado crescimento do

produto interno, então registrado, tivesse sido destinado em sua totalidade a ampliar o mercado de bens duráveis de consumo e a equipar o sistema industrial para satisfazer essa demanda. Graças ao endividamento externo, isso pôde ser feito sem que o sistema aumentasse seu potencial de autotransformação. Com efeito: a participação do setor metal-mecânico na produção manufatureira, que em 1964 era de 30 por cento, dez anos depois situava-se em 30,6 por cento.

A evolução das estruturas sociais, refletida na concentração da renda, denunciava aspectos ainda mais negativos da orientação tomada pelo desenvolvimento. Ao contrário do que pretendia a escola de pensamento predominante, a concentração da renda não produziu elevação da propensão a poupar entre os seus beneficiários. Significou, sim, uma transferência de recursos de consumidores de baixo nível de vida para consumidores de rendas médias e altas, traduzindo-se em modificação na composição da cesta de bens de consumo em benefício dos bens mais sofisticados e menos essenciais. Se bem que a poupança compulsória da massa dos assalariados aumentou em termos relativos, com a criação dos fundos de Integração Social e de Garantia de Tempo de Serviço, o coeficiente médio de poupança permaneceu praticamente estável. Como escapar à conclusão de que a propensão marginal a poupar dos beneficiários da concentração da renda haja sido negativa? Sendo assim, o consumo dos grupos de rendas médias e altas terá crescido mais que a própria renda, a qual estava aumentando com rapidez bem maior do que a renda média da população. Concomitantemente, o salário básico da população estava em declínio ou estacionário. Poucas vezes ter-se-á imposto a um povo um modelo de desenvolvimento de caráter tão anti-social.

Tudo leva a crer que, em face da baixa dos preços relativos dos bens duráveis de consumo, parte crescente da poupança potencial dos grupos com renda em ascensão foi destinada à compra desses bens. Desta forma, se é verdade que a concentração da renda foi instrumental para dinamizar a produção industrial, ampliando consideravelmente a demanda de bens duráveis de consumo, também o é que ela operou no sentido de esterilizar parte do potencial de financiamento de origem interna.

Em síntese, no decênio compreendido entre 1964 e 1973, não obstante um considerável aumento do produto interno, não se assinala na economia brasileira nenhum ganho de autonomia na capacidade de autotransformação, nem tampouco qualquer reforço da aptidão da sociedade para autofinanciar o desenvolvimento.

Turbulência e desgoverno no decênio dos 70

Ao produzir-se o choque petroleiro de 1973, a economia brasileira se eoncontrava em posição particularmente vulnerável. O sistema industrial operava a plena utilização de sua capacidade num momento em que se passava de uma fase de persistente melhora dos termos do intercâmbio externo (+20 por cento entre 1967 e 1973) para outro de brusca degradação. Era natural, portanto, que a pressão sobre a balança de pagamentos – encubada por uma política deliberada de sobrevalorização do cruzeiro – crescesse rapidamente. Em momentos anteriores do processo de industrialização – em torno da metade dos anos 50 e começo dos 60 – situações similares de utilização intensiva da capacidade produtiva haviam engendrado fortes pressões na balança de pagamentos, e foi a estreiteza da capacidade para importar que modificou o quadro conjuntural, ao gerar pressões inflacionárias, forçar a redução dos investimentos, tudo conduzindo à subutilização do potencial produtivo.

A situação em 1974 foge ao esquema anterior em razão de fatores aparentemente contraditórios. Por um lado, sob a pressão da alta dos preços do petróleo, os termos do intercâmbio externo se degradam com rapidez: a baixa em dois anos foi de 21 por cento, o que significava uma perda do Produto Interno da ordem de 1,5 por cento. [10] (Convém ter em conta que essa perda constituía um retorno à situação de 1967-68, no que respeita aos preços relativos de exportações e importações). Por outro lado, ao impulso de uma política expansionista – a taxa de crescimento do índice geral de preços dobra entre 1973 e 1974 – em situação de rigidez da oferta interna, a possibilidade de endividamento externo criou a falsa euforia de que tudo continuaria como antes, sendo a turbulência externa um incidente passageiro. Esse falso diagnóstico levou a abrir as portas às importações, cujo volume físico aumentou em 33,5 por cento em 1974, enquanto o das exportações declinava em 1,4 por cento. O saldo negativo da conta corrente da balança de pagamentos alcançou nesse ano 7 por cento do Produto Interno, o que permitiu que crescesse a inversão mais intensamente que o Produto, enquanto declinava a taxa de poupança, gerando um deslocamento estrutural na economia que marcaria os anos seguintes. Em dólares, o valor das importações, que havia sido de 4,2 bilhões em 1972 e de 6,2 em 1973, salta para 12,6 bilhões no ano seguinte. Em síntese: os custos marginais deviam estar crescendo fortemente, sob a ação conjunta da plena utilização da capacidade produtiva na indústria e da degradação dos termos de intercâmbio externo; isso não obstante, em 1974 os investimentos aumentaram em 18,4 por cento, em termos reais, com respeito ao ano anterior. É natural, portanto, que se hajam formado tensões

10 O valor das exportações em 1974 correspondia a algo menos de 8 por cento do PIB.

na economia de profundidade muito maior do que as provocadas pelas turbulências de origem externa.

Outro dado de natureza estrutural, que ajuda a explicar a forte propensão a importar que se manifesta ao se agravarem as tensões internas, é o fato de que a orientação dada ao desenvolvimento da economia brasileira no período do 'milagre" acarretou aumento sensível dos custos em divisas da produção, não somente industrial mas também agrícola e dos serviços. No que respeita ao setor manufatureiro, o processo é mais evidente pois as atividades favorecidas, e que conheceram a mais rápida expansão, foram exatamente as controladas pelas empresas transnacionais. Contudo, a penetração destas também ganhou profundidade na agricultura, na medida em que esta se integrou com a indústria, e nos serviços, particularmente aqueles que realizam o trabalho de vanguarda na moldagem da sociedade aos novos padrões de consumo. Ora, as empresas transnacionais se empenham em manter abertos ou ampliar os canais que as ligam ao exterior, mediante a importação de equipamentos, de produtos intermediários, de serviços técnicos e financeiros. Posto que a economia se internacionalizava ao nível da formação de seus custos, fazia-se indispensável aumentar o coeficiente de exportação, o que por seu lado requeria modificações estruturais. Esses problemas se agudizaram em 1974 quando, graças a medidas de política fiscal e cambial tomadas no ano anterior – inclusive uma revalorização do cruzeiro –, as importações cresceram com velocidade três vezes maior do que o Produto Interno, elevando o coeficiente de importações a nível que se desconhecia desde 1929.

O trabalho de reconstrução do sistema produtivo passava todo ele pela necessidade de elevar a capacidade de autofinanciamento, o que estava em conflito com a orientação geral do desenvolvimento apoiada no rápido cresci-

mento do mercado de bens de consumo duráveis. Desta forma, os desequilíbrios que, ao se agravarem, engendravam fortes pressões inflacionárias, refletiam fricções inerentes ao sistema econômico que se havia instalado no país, sob o patrocínio das empresas transnacionais, em benefício dos grupos de rendas médias e altas. Ora, não somente a mudança dos parâmetros externos mas a própria evolução do sistema, estavam exigindo um considerável trabalho de reconstrução das estruturas produtivas. O problema principal consistia em encontrar os recursos financeiros exigidos para ampliar a base do sistema industrial, aumentar o coeficiente de exportação e redirecionar o setor energético. Como alcançar esses três objetivos sem modificar um modelo de desenvolvimento que esteriliza parte da poupança canalizando-a para o financiamento do consumo? A insistência na preservação desse modelo de desenvolvimento seria responsável pela penúria de recursos financeiros, a qual reduz a capacidade do sistema para adaptar-se ao novo contexto internacional. O rápido endividamento externo surgiu como uma saída para escapar a essa contradição. Destarte, a crescente dependência da poupança externa também se inscreve na lógica do esforço para preservar o modelo de desenvolvimento.

Uma análise, mesmo sumária, da estratégia adotada pelos gestores da política econômica a partir de 1974, põe a nu essa lógica e deixa ver os impasses que dela decorrem para a sociedade brasileira.

Os objetivos estratégicos, definidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento, que deveria reger a ação do governo no período 1974-1979, podem sintetizar-se em dois pontos: a) ampliar a base do sistema industrial e b) aumentar o grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho. Sem lugar a dúvida, esses objetivos são em si mesmos corretos, se bem que apareçam envoltos na

bruma de uma visão paranóica da economia brasileira, idealizada como um sistema capaz de sustentar a longo prazo uma taxa de crescimento de 10 por cento anual e de abrir mercados no exterior de forma a aumentar suas exportações em termos reais com uma velocidade duas vezes maior.

Essa visão decorria simplesmente de um falso diagnóstico: a idéia de que o período do 'milagre' – conjunção do uso de capacidade produtiva ociosa, de melhora nos termos de intercâmbio, de grande prosperidade nos países industriais principais importadores do Brasil e de endividamento externo em condições excepcionalmente favoráveis – podia ser tomado como uma situação *normal,* refletindo traços permanentes do contexto internacional e da estrutura da economia e da sociedade brasileiras, o que, portanto, podia servir de base para extrapolações. Ora, uma análise mesmo superficial mas menos subjetivista teria posto em evidência a extrema *facilidade* do crescimento ocorrido nesse período e o contraste inescusável da fase que se iniciava, na qual a reconstrução estrutural exigiria um esforço bem maior de acumulação por unidade adicional de produto.

Os dois objetivos estratégicos deveriam ser perseguidos mediante ações que se reforçassem mutuamente, pois a abertura ao exterior deveria apoiar-se principalmente na reconstrução do sistema industrial e esta deveria buscar a linha das economias de escala mediante o acesso a mercados externos. Tinha-se em vista aumentar consideravelmente a produção de minério de ferro, de bauxita, de aço, de alumínio, de celulose e papel, da petroquímica, todas atividades que apresentavam a dupla vocação de reforçar a base do sistema industrial e de criar excedentes exportáveis. Concomitantemente, cumpria recuperar o atraso na produção de equipamentos, também com o duplo objetivo de fortalecer

o potencial autotransformador da economia e de reduzir o fluxo de importações, que neste setor vinham crescendo de forma exorbitante: o coeficiente de importação do setor de bens de capital saltara de 14,5 para 29,5 por cento entre 1965 e 1975.

Se os objetivos referidos refletiam a percepção da necessidade de reestruturar o sistema produtivo, a falta de realismo foi total no que respeita à identificação da magnitude dos meios a mobilizar. No período de 1967-73, durante o qual ocorrera uma melhora significativa nos termos do intercâmbio (+20 por cento), o déficit em conta corrente na balança de pagamentos alcançara a média anual de 2 por cento do Produto Interno. Isso numa fase em que a margem inicial de capacidade ociosa emprestara notável flexibilidade ao sistema, conforme assinalamos. A situação que se apresentava em 1974 era exatamente inversa: rigidez da oferta interna e degradação dos termos de intercâmbio. Todo empenho no sentido de elevar a taxa de investimento, que não se fundasse num aumento do esforço de poupança, teria que engendrar forte pressão inflacionária. Foi para absorver parte dessa pressão que se abriram as portas às importações, fazendo saltar a divida externa de 12,5 para 21,2 bilhões de dólares, entre 1973 e 1975.

Portanto, foi a obnubilação criada pelo "milagre' – racionalização dos interesses dos beneficiários do modelo de desenvolvimento – que forçou o recurso maciço à poupança externa, do que resultaria um efeito de bumerangue sobre a capacidade para importar gerada pela própria economia e sobre o potencial interno de financiamento. Com efeito: o custo da dívida externa tenderia a crescer mais rapidamente do que as exportações e do que a poupança interna. Entre 1974 e 1978, ou seja, num período em que o preço real do petróleo importado esteve em declínio, o serviço da dívida –

definido como a adição das remessas líquidas ao exterior sob forma de dividendos, de juros e de amortizações – passou de 3,4 para 10 bilhões de dólares, o que significou aumentar a parcela do valor das exportações dedicada a esse serviço de 39 para 73 por cento. Assim, antes mesmo do segundo choque petroleiro, a economia brasileira já se encontrava em situação de ter de dedicar cerca de 5 por cento do seu Produto Interno e três quartas partes das divisas geradas por suas exportações ao serviço de capitais estrangeiros investidos no país.

Para compreender a situação que se criou nesse período e que levou à quase imobilização do governo como gestor da economia, é necessário ter em conta que o apelo desesperado à poupança externa não resultou de uma política deliberada, que disciplinasse os fluxos financeiros e definisse prioridades no que concerne à utilização de recursos raros, cujo acesso tinha como contrapartida comprometer a autonomia futura do país. Longe de fundar-se na aceitação consciente de um risco, cuja justificação poderia ser obter flexibilidade a curto prazo para aumentar a capacidade de autotransformação em período subseqüente, o endividamento foi principalmente a contrapartida de uma política antiinflacionista fundada em diagnóstico impreciso e apoiada em instrumentos inadequados.

As empresas públicas e privadas foram incitadas a buscar recursos no exterior para cumprir metas de um plano de desenvolvimento excessivamente ambicioso, assumindo o Estado a responsabilidade cambial. Dessa política resultou a necessidade de sobrevalorizar o cruzeiro, a fim de reduzir os custos financeiros dos compromissos assumidos no exterior, tornando-os mais atrativos. Uma das conseqüências dessa situação foi a progressiva perda de autonomia da política cambial. Demais, a sobrevalorização da moeda lo-

cal teria que traduzir-se em desestímulo às exportações, numa fase em que era absolutamente essencial que estas se dinamizassem. Procurou-se uma saída a este problema no apelo aos subsídios, diretamente às exportações e/ou à produção agrícola destinada ao mercado externo. Ora, na medida em que esses subsídios foram crescendo – e eles conduziram a um déficit financeiro que chegou a absorver 5 por cento do Produto Interno – a autonomia de ação no plano fiscal também se foi reduzindo. O financiamento do referido déficit foi feito mediante a emissão de obrigações que, por estarem defendidas contra a inflação, alcançaram alto grau de liquidez e vieram a exercer forte pressão sobre o mercado financeiro.

Taxas de juros elevadas e garantias cambias fundadas em abundantes reservas exerceram uma forte atração sobre os recursos externos, eles mesmo tornados abundantes pelos volumosos excedentes dos principais países exportadores de petróleo. Entre 1974 e 1979, os bancos e mesmo as empresas que tinham acesso direto à poupança externa foram autorizados a depositar esses recursos no Banco Central, cabendo a este pagar os juros e correr o risco de desvalorização cambial. [11] Tais recursos, que assumiam a forma de linhas de crédito *stand-by* à disposição das firmas – e as estrangeiras estavam melhor situadas para tirar proveito da

11 Nas palavras autorizadas de Antônio C. Lembruber e Paulo Nogueira Batista Jr., "A partir de 1974 o Brasil se empenhou num esforço sistemático para atrair empréstimos externos". Entre as várias medidas referidas por esses autores estão a redução drástica do imposto de renda decorrente de pagamento de juros, manutenção de uma taxa de câmbio estável, aumento do custo e redução da disponibilidade de crédito interno, entre outras. Cf. OCDE – "Policy responses to external shocks in developing countries – short-term analyses: Brazil" (Versão preliminar).

situação – permitiam a estas apropriar-se de uma parte da renda nacional especulando no mercado do dinheiro; assim, essas firmas compravam títulos de alta liquidez, emitidos pelo governo, beneficiando-se de taxas de juros mais altas do que as prevelecentes no mercado financeiro internacional, com dinheiro que penetrava no país coberto de todas as garantias contra a inflação e a desvalorização cambial por esse mesmo governo.

O que interessa reter desse quadro é que o endividamento externo exacerbado da segunda metade dos 70 foi subproduto de uma política antiinflacionária que pretendeu eludir o caráter estrutural das tensões que originavam a inflação. Não é de surpreender que hajam avançado paralelamente endividamento externo e inflação, pois o primeiro ao imobilizar o governo realimentou a segunda. O custo desse endividamento para a sociedade foi tanto maior quanto em grande parte ele foi o fruto das facilidades dadas aos especuladores que realizavam operações de arbitragem no mercado de dinheiro, financiando-se no exterior a baixo custo sem incorrer em qualquer risco de câmbio. Como a utilização desses recursos dentro do país estava ao arbítrio de empresas e/ou intermediários que os obtinham no exterior, as autoridades monetárias se viram progressivamente cerceadas em sua capacidade de levar adiante uma política de controle da criação de liquidez. Em síntese: em 1979, no momento da segunda elevação dos preços do petróleo, a situação dos centros de comando da economia brasileira era de semiparalisia; quase nenhum espaço lhes restava para manobrar, seja no campo fiscal, seja no monetário, seja no cambial. As forças que os imobilizavam eram as mesmas que arrastavam o país ao crescente endividamento externo, forçando-o a aceitar taxas de juros e prazos de amortização cada vez mais onerosos. A simples capacidade de previsão

do serviço dessa dívida tornar-se-ia cada vez mais precária, pois as taxas de juros de uma parcela crescente dos empréstimos são revistas semestralmente, em função da taxa interbancária de Londres, a qual, por seu lado, segue de perto as flutuações da taxa básica de redesconto da Reserva Federal. Dessa forma, uma mudança da política monetária dos Estados Unidos é suficiente para desfazer todas as previsões que realize o governo do Brasil com respeito ao serviço de sua dívida externa.

A análise do período 1974-1978 reveste-se de particular importância devido a que, durante esses anos, os termos do intercâmbio da economia brasileira se mantiveram praticamente estáveis. Com efeito: a média do índice referente ao quadriênio 1975-78 colocou-se mesmo um pouco acima do nível de 1974. Demais, tendo o *quantum* das exportações aumentado de forma persistente durante esses anos, o poder de compra no exterior, derivado das exportações, cresceu cerca de 30 por cento, superando o aumento da própria produção industrial. Ora, a dívida externa, que era de 12,5 bilhões de dólares em 1973, salta para 43,5 bilhões em 1978. Esses dados são uma clara evidência de que o forte endividamento, ocorrido nesse período, de nenhuma maneira pode ser atribuído à elevação do preço do petróleo.

É natural, portanto, que se indague se esse endividamento tem sua origem num maior esforço visando a transformar a estrutura econômica, a aumentar sua capacidade de autotransformação. Os dados disponíveis estão longe de confirmar essa hipótese, porquanto a taxa de investimento em capital fixo no período 1975-79 foi idêntica à do qüinqüênio anterior: 23,7 por cento. Em realidade os índices rereferentes aos anos 1975 e 1976 colocam-se acima dessa média, mas os relativos aos três anos seguintes situam-se abaixo dela. Por outro lado, a participação do consumo (pri-

vado e público) no Produto aumentou de 76,7 para 80,3 por cento entre as duas metades do decênio.

A reestruturação da economia requeria que se elevasse a taxa de investimento e que aumentasse com intensidade ainda maior o esforço de poupança. Ora, os dados referidos indicam que a taxa de formação de capital fixo se manteve inalterada e que o esforço de poupança (o qual corresponde ao complemento da participação do consumo no Produto) foi reduzido. Por outro lado, se se observa a estrutura do sistema produtivo nenhuma evidência aflora de que se hajam produzido modificações significativas. Com efeito: a participação do setor industrial no Produto alcançou seu ponto mais alto em 1975, mantendo-se estacionária desde então. Tampouco ao nível da estrutura do setor manufatureiro são perceptíveis alterações dignas de nota. Assim, a taxa média de crescimento anual da produção manufatureira foi, no período 1975-79, de 6,8 por cento, ao passo que a produção de bens de capital crescia a 7 por cento e a de bens duráveis de consumo ao ritmo de 7,4.

O comportamento global da economia brasileira, na segunda metade do decênio dos 70, revela um forte declínio na relação incremental produto-capital, com respeito ao período compreendido entre 1965 e 1974 e mais ainda com respeito à primeira metade daquele decênio. Com efeito: a taxa de crescimento do Produto Interno declina de um terço ou mais, se bem que a taxa de investimento se mantenha ou mesmo aumente. Este é um dado fundamental a ter em conta. As causas desse fenômeno são tanto de natureza estrutural – reciclagem do setor energético, degradação da base de recursos naturais, distanciamento da fronteira agrícola, maior necessidade de investimentos infra-estruturais decorrente da centralização da atividade industrial e outros fato-

res cujo estudo merece ser aprofundado – como de natureza conjuntural – fricções causadas pela aceleração da inflação, descontinuidades na política de investimentos públicos, etc...

Se se reconhece que a produtividade média do capital está em declínio, cabe inferir que a economia deverá elevar sua taxa de investimento, vale dizer, realizar um maior esforço de poupança, se o objetivo é preservar a taxa de crescimento ou limitar o seu declínio. A situação é idêntica quando se deterioram os termos do intercâmbio externo. Algo similar também ocorre quando a economia se endivida no exterior sem a contrapartida de um aumento na taxa de investimento e sem acréscimo a sua competitividade externa. Caso contrário, faz-se necessário que os recursos vindos de fora tenham um efeito positivo sobre a relação produto-capital, ou seja, melhorem a eficácia dos investimentos, demais de incrementar a competitividade externa da economia.

O que se observou no Brasil, na segunda metade dos anos 70, foi a estabilização da taxa de investimento e uma pequena elevação do coeficiente de exportação, o qual passa de 7,5 por cento em 1975 a 7,6 em 1979. [12] Concomitantemente, se manifestava o declínio na relação produto-capital. Tudo indica que a entrada de recursos externos reais constituiu tão-somente uma operação destinada a absorver pressão inflacionária, ela mesma em parte gerada pela acumulação de reservas de câmbio. A brusca intensificação do fluxo de recursos externos, que permitiu o substancial aumento das importações no começo do período e a

12 Cf. "Parâmetros de Economia Brasileira", no *Anuário Estatístico do Brasil 1979*, pg. 824.

subseqüente acumulação de reservas de câmbio, operou de forma similar a uma degradação nos termos do intercâmbio, dando origem a um processo circular pelo qual o efeito perverso inicial requereu novo influxo de recursos para compensá-lo, e assim por diante.

O declínio na relação produto-capital de origem estrutural e a degradação dos termos do intercâmbio ocorrida em 1974-75 convergiam em seus efeitos negativos sobre a taxa de crescimento. Era portanto inescusável a conclusão de que toda política de desenvolvimento deveria ter como diretriz básica um esforço de elevação da taxa de poupança. Ora, uma tal diretriz se chocaria com a lógica do modelo de crescimento fundado na expansão do mercado dos bens de consumo durável. Daí que nada haja sido feito para reduzir a participação do consumo no Produto Interno e menos ainda para comprimir a participação dos bens duráveis (esterilizadores de poupança) no consumo. É natural, portanto, que os esforços feitos para frear a tendência ao declínio na taxa de crescimento do Produto hajam provocado forte sucção de recursos externos. As facilidades extremas criadas para atrair novos recursos, na medida em que se fazia evidente a incapacidade da economia para servir a dívida com meios próprios, viriam agravar os efeitos negativos a que nos referimos.

Posto que o serviço da dívida externa compete com os investimentos na absorção de poupança, se esse serviço cresce mais do que o Produto a taxa de investimento deverá declinar. Essa situação se vem evitando mediante o refinanciamento permanente da dívida. Ora, esse refinanciamento engendra uma carga financeira que hipoteca o futuro do país. Por outro lado, já não é possível manter a taxa de investimento sem continuar a aprofundar o endividamento.

Portanto, o problema que se apresenta ao país é de como escapar a essa engrenagem sem levar a economia à estagnação e sem abrir mão da autonomia de decisão.

Os desafios dos anos 80

Toda reflexão em torno de uma estratégia – conjunto de diretrizes que permitem agir com coerência simultaneamente em muitos planos e face à incerteza – visando a resgatar o país da área de turbulência em que se encontra no começo do decênio dos 80, exige um prévio esforço de hermenêutica, de clarificação das palavras. O que nos ensinam as ciências sociais, inclusive a economia, descobre-nos uma modesta parcela da realidade em que estamos imersos. Não basta *explicar* porções dessa realidade, o que nos permite fazer o conhecimento científico. Também é necessário *compreendê-la,* o que somente se torna possível quando apreendemos os *valores* que estão subjacentes em toda ordenação social. Daí que a *política,* como forma de conhecimento, transborde do campo das ciências sociais para o da filosofia.

No conhecimento científico sujeito e objeto são, para todos os fins práticos, perfeitamente diferenciados. O mesmo não se pode afirmar com respeito ao conhecimento filosófico, que se situa em ordem diversa. Ocorre que essas duas ordens de conhecimento se interpenetram na *política:* porque explicamos melhor certas coisas, podemos compreender outras mais cabalmente e vice-versa. Mas essa não é uma relação biunívoca: toda explicação aumentando a compreensão e vice-versa; a compreensão é sempre mais abrangente do que a explicação, e o avanço nesta última em certos casos obnubila a primeira. Existem outros ingredientes – irredutíveis à simples percepção analítica da realidade – que podem ser condição necessária para que avance a compreensão.

O que vimos de afirmar é particularmente verdade quando se manifestam descontinuidades em processos que estamos acostumados a explicar, ou seja, a reduzi-los a componentes mais simples. Essas descontinuidades, que ocorrem mesmo em processos sociais aparentemente tão simples como os demográficos, advertem-nos de que a realidade social futura não será um simples *desdobramento* do passado; ela poderá conter elementos qualitativamente distintos, fruto do gênio criador do homem. Seria ignorar o que de mais nobre existe no homem não pensar a história como um processo aberto no qual o campo do possível nunca está cabalmente delimitado. Podemos tentar explicar por que neste ou naquele contexto social a capacidade criadora do homem se apresenta coarctada ou anulada. Mas seria ignorar o essencial afirmar que assim também será no futuro.

A importância dessa reflexão aparece quando nos capacitamos de que toda especulação política está voltada para o futuro – presente e passado servindo de referência. Para conjecturar sobre o futuro, necessitamos de uma visão global da realidade social, a qual se funda mais na compreensão do que na explicação. Uma análise exaustiva do presente – na medida em que este pode ser tratado com os métodos das ciências sociais, incluindo entre estas a *ciência política*, e não a *política* no sentido mais amplo que se lhe empresta desde Aristóteles – pode conduzir-nos a meras perplexidades, se não dispomos de referências não quantificáveis que nos vêm da compreensão do elemento religioso, ou estético, ou lúdico na cultura considerada. Em realidade, a apreensão do que está criando uma sociedade – no campo das artes, da ciência, da técnica, da ideologia – pode ser bem mais esclarecedor sobre o futuro do que os mais elaborados modelos dos economistas.

A visão global implícita em todo conhecimento político contém necessariamente um ingrediente normativo. Sendo um conhecimento mais analógico do que lógico, essa visão discrimina, exclui, seleciona e inventa opções em função de *valores*. Quando se diz que a política, como prática, se funda no conhecimento do possível, afirma-se implicitamente que ela supõe a existência de paradigmas. A passagem da *política* à prática política significa submeter-se às constrições da lógica da ação, na qual os meios podem ser tão importantes quanto os fins, ou seja, os valores. A contrafação ideológica destes, que alimenta o discurso político, emerge da interação de meios e fins.

Uma política de desenvolvimento não é mais do que um conjunto de diretrizes, cuja coerência deriva de um paradigma, ou seja, uma antevisão do futuro baseada em conhecimento analógico referido a situações históricas ou a modelos utópicos. Na elaboração desse paradigma podem entrar elementos derivados de uma idealização do passado ou da cópia de sociedades contemporâneas. A esses elementos correntemente se adicionam ingredientes utópicos – no sentido de ainda não existentes na realidade – que cristalizam aspirações de grupos sociais com peso no processo político.

Existe presentemente no Brasil certo consenso, entre os próprios grupos dominantes, de que o estilo de desenvolvimento que se impôs com a industrialização produziu desigualdades sociais que se traduzem num fosso cada vez mais profundo entre uma minoria privilegiada e uma considerável massa rural e urbana. Também se reconhece que o regime autoritário implantado em 1964 agravou essa tendência à polarização social. A preocupação de reorientar o estilo de desenvolvimento se manifesta no discurso político mesmo daqueles que foram os maiores beneficiários do proces-

so de concentração da riqueza e da renda, traindo ansiedades. No plano econômico, o modelo passou a ser criticado não tanto por seu sentido anti-social mas por sua tendência evidente a engendrar desequilíbrios externos e internos. A doutrina ingênua ou malandra de que bastava aumentar o "bolo" para beneficiar a todos num futuro ao alcance da mão mereceu o repúdio geral. E esmaeceu a fé nos tecnocratas como gestores ideais da coisa pública.

As críticas a esse respeito se fundam em comparações tanto diacrônicas como sincrônicas. Por um lado se referem à evolução no tempo dos frutos do progresso material, pondo em evidência o caráter concentrador e excludente do estilo de desenvolvimento. Por outro assinalam o atraso, na satisfação das necessidades básicas da população,que se vai acumulando relativamente a outros países que realizam um esforço de desenvolvimento econômico similar. Vista dos dois ângulos, a situação brasileira desperta não poucas apreensões. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada em 1976 pela FIBGE, revelou que 44 por cento das famílias brasileiras se incluem no que se considera a faixa de pobreza, tendo acesso a uma renda total (monetária e não monetária) inferior a dois salários mínimos. Como o salário mínimo decresceu nos últimos 20 anos, o menos que se pode concluir é que cerca de metade da população foi excluída de qualquer benefício do considerável aumento de produtividade ocorrido durante esse período. Em outras palavras: a solução dos problemas da metade da população que vive na miséria mereceu sinal negativo na ordem de prioridades que orientam o desenvolvimento.

Os coeficientes referentes a curvas de distribuição de renda têm um sabor de irrealismo para a maioria das pessoas desabituadas ao manejo de parâmetros econômicos.

Contudo, existem formas mais diretas de apreender a realidade. Por exemplo: consideremos a incidência da desnutrição, que pode comprometer todo o desenvolvimento da pessoa humana. Existe evidência de que 21 por cento da população brasileira de menos de 17 anos incluem-se nos chamados segundo e terceiro graus de desnutrição, que se manifesta em um peso inferior a 75 por cento da normal. A mortalidade infantil no conjunto do país é de duas a três vezes superior a de países de nível de renda similar. O seguinte cálculo tem sido feito: dos 4 milhões de crianças que nascem atualmente no correr de um ano no Brasil, 360 mil deverão morrer antes de completar um ano de idade; se a taxa de mortalidade infantil de nosso país fosse idêntica à de certos países de nível de renda similar – a Costa Rica, por exemplo – 208 mil dessas crianças sobreviveriam [13]. Ora, as médias brasileiras a que nos estamos referindo são extremamente enganadoras. Assim, a mortalidade infantil é no Nordeste cerca do duplo da média nacional e a proporção das crianças e jovens desnutridos é ali cerca de 50 por cento mais alta do que a média do país. Atualmente, ser pobre nas zonas urbanas do Nordeste significa ter uma esperança de vida de 40 anos, enquanto no Centro-Sul do país uma pessoa de renda alta pode esperar viver 65 anos, ou seja, um quarto de século a mais. O acesso aos bens e serviços conta em termos de anos de vida. Portanto, por trás dos índices abstratos existe uma realidade de dramática crueldade.

Mas não basta constatar que existe no Brasil uma massa de dezenas de milhões de pessoas privadas do essencial, muitas vezes impossibilitadas até de alimentar-se de forma a

13 Cf. Peter Knight, *Brazilian Socioeconomic Development: issues for the Eighties*, 1980. (Versão preliminar mimeografada).

alcançar o desenvolvimento normal do organismo. O paradoxo está em que o Brasil não é a rigor um país *pobre*, vale dizer, impossibilitado de solucionar esse tipo de problema pelos próprios meios. Há vários anos já, Edmar Bacha nos chamava a atenção para o fato de que para *eliminar* o problema da miséria no Brasil, bastaria reduzir a participação na renda nacional dos 10 por cento mais ricos da população a um nível similar ao que se observa em certos países que têm uma renda per capita comparável à nossa, tais como a Coréia do Sul e Formosa. [14] O resultado seria que os 40 por cento atualmente mais pobres teriam sua participação na renda total elevada de 8 para 17 por cento e os 10 por cento mais ricos a sua reduzida de 49 para 40 por cento. Certo: não é o supérfluo dos ricos o de que estão carecendo os pobres. Uma tal modificação não poderia decorrer de simples transferências e sim de modificações na estrutura do sistema econômico. O que se assinala aí é que os recursos existem. E se é necessário, por mais de uma razão, introduzir modificações estruturais nesse sistema, como pretender ignorar esse problema maior que é a polarização social?

A expressão "distribuição da renda" é um eufemismo criado pelos economistas, por trás do qual se oculta a realidade da estrutura de poder. Não apenas o poder que exerce ostensivamente o Estado, mas principalmente aquele que é subjacente ao sistema de preços relativos. Uma política de desenvolvimento econômico que tenha a pretensão de reestruturar o sistema econômico, a fim de dar solução aos problemas mais prementes da massa da população, pressupõe o conhecimento de uma tal estrutura de poder; a execução dessa política terá que ser compatível com a relação de forças que ela expressa.

14 Edmar Bacha, *Política Econômica e Distribuição de Renda*, Rio, 1978, pg. 61.

Um estudo mesmo sumário da sociedade brasileira deixa ver que a apropriação do excedente - entendido este como o produto social que não é utilizado para reproduzir a população - obedece a um sistema de forças que pode ser descrito a partir dos seguintes elementos: a) controle da terra; b) controle de mercados de estruturas oligopolistas; c) controle dos fluxos financeiros; d) estruturas corporativas; e) estruturas sindicais. Essa enumeração não tem qualquer pretensão taxionômica nem é exaustiva. O que se tem em vista é enfatizar que o sistema de preços relativos, que está por trás da distribuição da renda, é comandado por um conjunto de forças sociais mais ou menos institucionalizadas, que se não modificam com facilidade ou sem suscitar resistência e resposta. O tecido de relações sociais em que se cristalizam os previlégios de grupos possui uma inércia que é a contrapartida da estabilidade social; é a defesa desses privilégios que engendra a resistência à mudança. Contudo, o sistema de forças vive em equilíbrio precário, particularmente nas sociedades voltadas para a acumulação e o progresso técnico.

O controle do acesso à terra é particularmente importante no Brasil porque grande parte da população necessita, para sobreviver, de trabalhar um pedaço de terra. Em outras palavras: uma parte da população retira diretamente da terra o que necessita para sobreviver. As condições de acesso à terra ditam o valor do trabalho não qualificado, *a fortiori*, o excedente que é extraído da massa da população rural. Uma olhada rápida nas estatísticas deixa ver o quanto essa população permanece em situação de inferioridade comparativamente à urbana. Assim, em 1976, enquanto 84 por cento desta última dispunha em seus lares de luz elétrica, apenas 19 por cento da população rural se encontrava nessa situação. A população de 15 ou mais anos alfabetiza-

da constituía nas zonas urbanas 85 por cento do total e nas rurais apenas 58. Esses dados poderiam facilmente ser multiplicados, apontando sempre na mesma direção de uma inferioridade marcante das condições de vida da massa rural, o que se explica porque a população trabalhadora do campo é a menos organizada e a que menos opções tem na busca dos meios de subsistência.

O fenômeno das estruturas oligopolistas é de natureza diversa. Não se trata, neste caso, de forçar a exploração de uma massa trabalhadora sem opções de emprego e sim de controlar a oferta de produtos cuja demanda cresce mais do que a renda disponível para consumo, ou é rígida em função de elevações de preços. Nos mercados oligopolistas a concorrência se faz pela inovação de processos e/ou de produtos. A baixa dos preços relativos pode ocorrer, no interesse dos oligolistas, como uma forma de ampliar os mercados. Mas esses preços são sempre, no essencial, administrados pelos que têm poder de mercado. Se ocorre uma elevação de custos por pressão sindical ou fiscal, a massa consumidora deverá aceitar preços mais altos, na medida em que daí não surjam efeitos perversos sobre a demanda. Por este lado, o poder oligopolista encontra limites.

A estrutura oligopolista tende a ser dominante na maior parte das atividades manufatureiras, o que imprime grande rigidez à estrutura de custos das economias que avançam pela industrialização. Como são as indústriais oligopolizadas as que têm maior capacidade financeira e que introduzem inovações ao nível dos produtos – definem o estilo de vida – o sistema de preços relativos é em grande parte por elas controlado. Nos países de industrialização retardada, a distribuição da renda tende a recortar-se de forma a tornar viável esse bloco de indústrias. Isso encontra tanto

menos resistência quanto esse recorte também beneficia outros grupos sociais que exercem poder.

A estrutura financeira é um oligopólio *sui generis* e certamente o mais poderoso de todos. Por um lado, ela goza de ampla proteção legal - de barreiras à entrada até linhas de redesconto que minimizam os riscos -, por outro o seu produto é ingrediente fundamental de toda atividade econômica. As possibilidades de criação de quase-moeda sob múltiplas formas permitiu aos intermediários financeiros, nos últimos anos, escapar de forma crescente ao controle das autoridades monetárias numa época em que o endividamento das empresas, que a inflação estimula, reforça a posição dos que têm poder para criar liquidez. O resultado é que o controle da emissão de papel-moeda e dos depósitos primários nos bancos perde eficácia como instrumento de política monetária. As empresas se vão fazendo mais vulneráveis, do ponto de vista financeiro, e as autoridades monetárias menos capacitadas para controlar o volume de meios de pagamento, orientar o crédito e disciplinar o custo do dinheiro. A política de atrair recursos financeiros do exterior, com amplas garantias, conduziu a uma relativa internacionalização do sistema monetário, restringindo a autonomia do Banco Central e aumentando o poder dos grupos financeiros que atuam dentro e fora do país. O considerável aumento de poder trazido à intermediação financeira com o descontrole do sistema monetário, pode ser auferido pelo crescimento de sua participação na renda interna, a qual passou de 6,45 por cento em 1973 para 9,29 em 1978. Esse ganho de quase 3 por cento da renda interna significou que a intermediação financeira pôde apropriar-se, no segundo ano referido, de cerca de 4 bilhões de dólares adicionais, vale dizer, duas vezes e meia a despesa do Ministério da Educação e Cultura nesse ano.

Chamamos de corporatismo a capacidade daqueles que controlam conhecimento e informação para associar-se e, por esse meio, criam poder de mercado. A escala de salários é, no Brasil, tão aberta que a renda dos assalariados apresenta um grau de concentração similar ao do conjunto da renda nacional. Seria de imaginar que essa concentração viesse a diminuir com o aumento da oferta de profissionais de nível superior, mas entre nós essa tendência é freada pelo poder corporatista, o qual opera como aliado do poder oligopolista na implantação de certo estilo de desenvolvimento. Dificilmente se encontrará um país com o nível de renda per capita do Brasil e/ou com a quantidade relativa de profissionais de nível superior em que a diferença entre o salário médio destes e o salário do trabalhador manual seja tão grande.

Na medida em que uma categoria de nível superior se organiza, o preço relativo do trabalho que ela realiza tende a ser em parte determinado por ela unilateralmente. Assim, os escritórios de engenharia que participam das concorrências públicas para a execução de grandes obras operam como um oligopólio e fixam os seus custos em função do que consideram deve ser o preço relativo da hora de trabalho dos profissionais qualificados. Situação diferente, em que o corporatismo assume outra forma, é o grupo que reivindica um diferencial de salário, independentemente do trabalho que efetivamente realiza a pessoa, pelo simples fato de que esta é portadora de título universitário. A situação é complexa pois dentro de certa profissão o salário pode variar consideravelmente, em função do grau de monopólio de que desfrutam certos grupos de especialistas. Esse grau de monopólio pode ser reforçado pelo controle de equipamentos altamente especializados, como ocorre em certos campos da medicina, ou de meios de comunicação regula-

mentados pelo governo. Certas profissões tentam, com êxito maior ou menor, regular a oferta no próprio setor mediante o controle das escolas que podem adjudicar títulos reconhecidos. Em síntese: os que controlam o conhecimento e a informação exercem um poder que é um dos fatores determinantes do perfil de distribuição da renda; entre nós, esse poder é relativamente grande em razão da tradição corporatista da sociedade brasielira. Não somente os salários médios dos profissionais de nível superior são altos, relativamente à renda per capita do país, mas também existe uma acentuada estratificação dentro dessas profissões, o que permite a uma minoria gozar de rendas altas mesmo em relação aos países de renda per capita muito superior.

Comparativamente às três formas de poder antes referidas, o poder corporatista é menos eficaz nas fases de aceleração da inflação, pois são poucos os grupos que estão em condições de transferir para outros setores, ou para o conjunto da coletividade, mediante elevação de preços, a erosão de seus rendimentos. A reivindicação de *indexar* todos os salários revela a consciência dessa debilidade. Mas, neste caso, a resistência é oferecida pelos grupos que exercem poder oligopolista, e que empregam grande parte dos profissionais de altos salários, os quais podem tirar proveito da situação para reduzir custos. Se à inflação se adiciona a recessão, o poder corporativista perde grande parte de sua eficácia.

O poder sindical é outro fator determinante do perfil de distribuição da renda. Que um trabalhador manual na indústria automobilística seja mais bem pago do que na construção civil é uma manifestação desse poder. Mas nenhum traço é tão característico da realidade social brasileira quanto a debilidade do poder sindical, o que se deve a razões históricas que não vêm ao caso aqui abordar. Para a massa dos assalariados, o parâmetro básico na determina-

ção da remuneração é o salário mínimo, que é estabelecido unilateralmente pelo Poder Público. O declínio considerável por ele sofrido, relativamente à renda per capita do país nos dois últimos decênios, somente se explica pela anulação momentânea de um poder sindical historicamente débil. Os trabalhadores organizados, quando interferem efetivamente na definição do preço relativo do trabalho manual, constituem-se em contrapeso das outras formas de poder antes referidas.

O excedente que disputam os distintos grupos sociais é determinado pela produtividade média do trabalho e pelo grau de organização dos trabalhadores manuais urbanos e rurais. Se estes são privados de todo poder, as organizações sindicais se restringem à defesa do trabalho especializado, ou de subsetores que gozam de algum privilégio, assemelhando-se ao poder corporatista. Em realidade, por todas partes o poder sindical sempre apresentou duas faces: a da defesa do preço relativo da força de trabalho e a da tentativa de gerar poder de mercado em benefício de grupos que ocupam posições estratégicas. Nos Estados Unidos a diferença na taxa de salário do trabalhador manual pode ser de um para dois, em função do peso relativo da segunda forma de poder sindical. O que caracteriza o Brasili é a ausência quase completa da primeira forma, o que se deve principalmente à exclusão da massa rural da vida política. Desse ponto de vista, as manifestações recentes de luta pela valorização do trabalho rural são um dado de significação histórica. Mas não se pode desconhecer que o poder sindical, mesmo ali onde adquiriu vigor recentemente continua a ser rigidamente tutelado pelo Estado. Ora, como desconhecer que, face ao enorme poder que exercem os demais grupos, é indispensável que a massa de trabalhadores manuais exerça um contrapeso? Somente assim poder-se-á desconcentrar a distribuição da renda.

As relações da estrutura econômica com a constelação de forças que exercem poder constitui um dos aspectos mais complexos na evolução das sociedades que tenderam à homogeneização dos padrões de vida. Por que e como o poder sindical - as massas assalariadas organizadas - emergiu como um contrapoder face aos grupos que derivam a sua força da propriedade da terra, do controle dos meios de produção e de informação e que haviam modelado o Estado moderno a serviço de seus interesses? Nessa evolução não foi pequeno o papel que coube ao processo de industrialização, mais precisamente à criação de um sistema industrial em que as unidades produtivas tendiam a crescer e a se conglomerar geograficamente, o que criava condições propícias à organização de grandes massas de trabalhadores. A concentração espacial da atividade produtiva - em função de fontes de energia, da proximidade de certos recursos naturais, de portos e de mercados - produziu o fenômeno da *massa operária* cimentada por uma solidariedade que refletia a consciência de formar uma classe.

A expansão relativa da massa operária e o fato de que era nas atividades industriais que crescia a produtividade física do trabalho, fizeram surgir condições objetivas para que os salários reais se elevassem e/ou melhorassem as condições de trabalho. As vitórias que alcançavam os grupos de trabalhadores mais organizados ou melhor situados exerciam um efeito de demonstração sobre os demais; sob a pressão sindical, os setores em que não se produziam idênticos aumentos de produtividade procuravam alinhar-se mediante modificações nos preços relativos. Desta forma, é a evolução dos preços relativos que permitirá distribuir com o conjunto da coletividade os frutos dos aumentos de produtividade física ocorridos nos setores industriais. Mas foi a forte criação de emprego no setor industrial, onde se con-

centrava o aumento de produtividade física, que permitiu à massa assalariada ganhar a força necessária para pesar na estrutura de poder. Em alguns países a massa operária chegou a representar 40 por cento da população ativa e o essencial das exportações desses países era de produtos industriais. Como a produtividade física aumentava no setor industrial e os salários do conjunto da economia procuravam seguir essa produtividade, os preços relativos evoluíam contra o setor industrial, ao mesmo tempo em que a massa total de salários crescia mais do que o conjunto da renda, tudo conduzindo à homogeneização dos padrões de consumo.

O esboço que vimos de apresentar é uma drástica simplificação de um complexo processo histórico, mas deixa ver o essencial da dinâmica que levou, no quadro do mundo industrial, à formação de sociedades caracterizadas por um elevado nível de vida e pela homogeneização das formas de satisfação das necessidades básicas do homem. Ressalta desse esboço a importância de certo tipo de industrialização que absorveu mão-de-obra em grande escala e criou condições que favoreceriam a organização da massa trabalhadora dentro e fora do setor industrial. O resultado final foi a emergência de um poder sindical que viria a modificar as bases de sustentação do Estado. As funções cada vez mais amplas que este assumiu no campo social são fruto dessa evolução.

As sociedades de industrialização tardia, como é o caso brasileiro, apresentam um quadro sabidamente diverso. Já não é necessário repisar os consabidos argumentos de uma tecnologia voltada precocemente para a redução do emprego e de um crescimento demográfico mais rápido – o que importa frisar é que o papel da industrialização como força de transformação social não é o mesmo. O núcleo de trabalhadores industriais não tem a mesma função de liderança

na organização do conjunto da massa trabalhadora, pois a massa assalariada fora da indústria cresce com grande rapidez e se mantém amplamente majoritária. O excedente que emerge do forte aumento de produtividade física no setor industrial penetra na sociedade por múltiplos canais: a baixa relativa dos preços das manufaturas, os impostos, a remuneração do capital próprio e de terceiros, os salários altos dos grupos que exercem poder corporatista. Assim, os salários de base da própria indústria permanecem praticamente estacionários, ou pouco se beneficiam dos aumentos de produtividade, enquanto se amplia o mercado formado pelos consumidores que de uma outra forma têm acesso ao excedente. Graças à elevação do padrão de vida desse segmento privilegiado de consumidores, e da ampliação das funções do Estado, forma-se um amplo terciário que assume a função de principal fonte de emprego. Mas, como a produtividade física desse terciário pouco ou nada cresce, inexistem as condições objetivas para que aí se gere a pressão social conduzente à elevação do salário real. Em suma, a sociedade permanece carente de um grupo de assalariados que, por sua colocação estratégica no sistema econômico e por sua organização, venha a capacitar-se para modificar o sistema de forças que define a distribuição da renda.

À semelhança do ocorrido em outras partes, a industrialização produziu no Brasil uma considerável elevação na produtividade média da força de trabalho; mas foram reduzidos os seus efeitos na composição da população ativa. Nos últimos três decênios, quando o crescimento da produção manufatureira foi cerca de três vezes mais rápido do que o da população, o aumento do emprego nesse setor evoluiu paralelamente ao do terciário urbano. Com efeito: entre 1950 e 1977, o primeiro multiplicou-se por 4,3 e o segun-

do por 3,9; no segundo dos anos referidos a população empregada no terciário urbano era cerca de quatro vezes maior do que a totalidade do emprego nas manufaturas. Esses dados são fundamentais para compreender o papel distinto, com respeito ao modelo anteriormente referido, desempenhado pelo operariado industrial na evolução da sociedade brasileira. Nesta, o grosso da massa assalariada, que cresce ao impulso da industrialização, se localiza em setores em que são escassos os aumentos de produtividade física.

Se a industrialização brasileira não criou diretamente esse núcleo social organizado, ao qual caberia pressionar no sentido da valorização do trabalho manual e transformar-se na ponta de lança do poder compensatório a que fizemos referência, não se pode contudo desconhecer que essa industrialização foi o motor do crescimento econômico do país e engendrou indiretamente uma massa considerável de assalariados urbanos. Também é verdade que, se as condições objetivas não permitiram a estes desempenhar o mesmo papel dinâmico no sentido da valorização do trabalho – inexistindo aumento de produtividade física, a elevação do salário básico exigiria modificações nos preços relativos contra as quais os setores prejudicados poderiam defender-se – contudo eles constituem um considerável potencial político, ampla maioria que são da massa urbana. Como não se pode manifestar dentro das estruturas econômicas, esse poder não logra influenciar diretamente os preços relativos no sentido de valorizar a força de trabalho. Em outras palavras: mesmo que se organizem, esses grupos de assalariados não se capacitam para reduzir diretamente o excedente de que se beneficiam outros grupos que exercem poder. Contudo, uma vez organizados, eles podem ocupar um espaço crescente na arena política e vir a participar efetivamente do controle do Estado. Ora, o poder político está vir-

tualmente capacitado para modificar a relação de forças entre os grupos que comandam o processo de distribuição da renda, seja interferindo diretamente nos preços relativos, seja provocando transferências de recursos entre grupos sociais.

As transformações ocorridas nas sociedades industriais, no sentido da homogeneização dos padrões básicos de consumo, mesmo se tiveram origem em modificações da relação de forças que atuam dentro do sistema econômico, somente se consolidaram e aprofundaram quando os trabalhadores industriais organizados obtiveram a solidariedade de outros grupos de assalariados, particularmente do terciário urbano. Essa solidariedade exigiu, prolongar no plano político uma luta que antes se confinava à esfera das relações de trabalho. E foi a partir do momento em que a ação das massas organizadas, voltada inicialmente para a valorização direta do trabalho, se prolongou em movimentos políticos que as transformações sociais referidas se aceleraram. A valorização indireta do trabalho, obtida por meio do instrumento político, viria a prevalecer sobre a elevação do salário monetário. As conquistas obtidas por meios políticos permitiram ampliar consideravelmente a parte do excedente destinada a fins sociais e são hoje em dia o principal fator responsável pela melhoria das condições de vida da massa trabalhadora nas sociedades industriais mais avançadas.

Tudo leva a crer que a transformação da sociedade brasileira se fará principalmente por via da ação política, posto que, enquanto a relação de forças dentro do próprio sistema econômico evolui lentamente, os problemas engendrados pelas desigualdades sociais assumem gravidade alarmante. É verdade que a organização da população se faz mais facilmente quando esta é mobilizada em torno de rei-

vindicações econômicas, cujo significado é facilmente percebido pelos grupos em questão. A organização política das massas requer um horizonte de solidariedade mais amplo, uma percepção da realidade que exige uma conscientização mais profunda. Portanto, é caminho mais difícil e mais longo. Mas pode ser o único para que uma sociedade escape a processos de polarização econômica e social, que a podem conduzir à anomia e à ruína.

Não se trata de abandonar o conceito de *luta de classes*, e sim de situá-lo na história e melhor captar o seu alcance. O papel da luta de classes na formação das sociedades industriais modernas é inseparável do tipo de industrialização a que nos referimos anteriormente. Hipostasiar a luta de classe como algo que existe em si mesmo e passar em seguida a descobri-la "entre os romanos" ou entre os chineses da dinastia Han é ingenuidade cometida por mais de um pensador que pretende ter da realidade social uma visão fundada na história. A luta de classes entre burgueses e feudais, que conduziu a Cromwell na Inglaterra e a Robespierre na França, é algo qualitativamente distinto das lutas de classes que produziram o Estado Providente das sociedades industriais avançadas atuais. Com efeito: a luta de classes das sociedades que se industrializaram já no século dezenove situou-se dentro do sistema econômico, ocorreu entre atores desse sistema, sendo seu objeto central o preço da força de trabalho, pedra angular da estrutura de preços e da magnitude do excedente. A ascensão da classe operária, mediante essa luta, levou a modificar o estilo de desenvolvimento, a reduzir a importância relativa do excedente apropriado pelos grupos que exercem poder com base no controle da terra e dos meios de produção, e também induziu esses grupos a redirecionar a aplicação do excedente a fim de compensar

os efeitos das elevações de salários mediante inovações técnicas. As projeções políticas dessas lutas de classes produziram uma nova visão da sociedade que penetrou no próprio pensamento liberal, dando lugar a um certo consenso em torno da responsabilidade social do Estado, cuja principal função passou a ser assegurar o acesso de todos os cidadãos à educação, à saúde, ao emprego, ao lazer, ao bem-estar.

O tipo de industrialização que ocorre no Brasil não leva a essa forma de evolução social. Não desempenhando o operariado industrial o mesmo papel, a luta de classes *dentro do sistema econômico* tende a ficar circunscrita, sem poder de irradiação. Por mais que ela seja importante para eliminar formas exacerbadas de exploração do trabalho, as possibilidades de que venha influenciar os preços relativos de forma a modificar o estilo de desenvolvimento são mínimas ou nulas. Certo: ela cria condições para que certos grupos de trabalhadores se organizem e tomem consciência de sua situação de explorados e excluídos. Mas dela não se podem esperar projeções políticas capazes de conduzir a modificações das estruturas sociais similares às que ocorrem nos atuais países industrializados avançados. É de desejar que a força, que existe virtual na massa assalariada, se manifeste em organizações que não se confinem ao sistema econômico, ou seja, que ocupem um espaço social mais amplo e visem diretamente a objetivos políticos.

Em síntese: em razão de sua industrialização tardia, a sociedade brasileira conhecerá necessariamente uma evolução diversa, sendo provável que nela a luta de classes desempenhe um papel também diverso. Existem razões para crer que esse papel será mais modesto, o que exige a invenção de novas formas de ação política, se se pretende que as estruturas sociais evoluam no sentido de uma ampla melho-

ria das condições de vida da massa da população trabalhadora.

Esboço de uma estratégia

O quadro que vimos de delinear deixa claro que as transformações da sociedade brasileira – desejadas por amplas camadas da população, inclusive por setores beneficiários da situação atual – somente se concretizarão mediante uma ação política profunda e persistente. Em outras palavras: a reorientação do processo de desenvolvimento passa por modificações estruturais cuja realização requer a mobilização de amplas forças sociais. Ora, toda reflexão sobre *política* requer uma referência ao Estado, instituição em torno da qual gravita o sistema político.

Também aqui se coloca a exigência hermenêutica, pois é necessário evitar de pensar o Estado como algo que existe por si mesmo e que se reproduz tal qual é. Por pouco que conheça da história do Brasil, a ninguém ocorrerá negar a importância política e a relativa autonomia social da burocracia estatal, particularmente do estamento castrense, que mais de uma vez arvorou-se em poder tutelar da sociedade e mesmo em guia da nacionalidade. Mas é necessário não perder de vista que o Estado é principalmente a resultante de um conjunto de forças que mantêm a coesão social e definem a orientação do desenvolvimento. Quando se faz referência à ação política o que se tem em mira é exatamente modificar as bases de sustentação do Estado e, por esse meio, dar nova diretriz ao processo de desenvolvimento.

As críticas que são feitas de múltiplos ângulos ao Estado brasileiro, tal qual ele emergiu do processo de industrialização, pecam com freqüência por pretenderem isolá-lo das estruturas sociais das quais ele é fruto e cimento. Dessas críticas muitos inferem que o objetivo deveria ser voltar a

um tipo de Estado liberal, de devolver à "mão invisível" dos mercados a otimização no uso dos recursos raros e a maximização das satisfações sociais. Ora, as deformações do Estado brasileiro atual são, no essencial, reflexo da subordinação desse Estado à lógica de um estilo de desenvolvimento que patrocinam as empresas transnacionais e serve a uma minoria da população.

A verdadeira crítica que cabe fazer ao Estado, no momento atual, é que sua atuação nos planos econômico e social tendeu a reforçar as tendências excludentes desse estilo de desenvolvimento. Assim, as empresas do Estado reproduziram os mesmos padrões de remuneração que estão por trás da brutal concentração de renda que caracteriza a classe assalariada no setor privado. Os privilégios auferidos pelos dirigentes dessas empresas são tão mais chocantes quanto estas desfrutam com freqüência de rendas de situação ou mesmo de posições de monopólio, podendo administrar arbitrariamente os preços do que produzem. Também se pode argüir que a perda de visão social pela maioria dos que administram tais empresas outra coisa não é senão um reflexo da orientação geral da política econômica, preocupada com a "performance" e indiferente aos meios utilizados para alcançá-la. Essa degenerescência não prova que a ação do Estado possa ser dispensada em setores estratégicos em que a alternativa é entregar o controle a grupos estrangeiros, ou mesmo não ter a quem entregá-lo. E ainda cabe perguntar: dada a orientação do desenvolvimento, serão os custos sociais dessas empresas menores se o controle das mesmas for simplesmente transferido para grupos privados? E não seriam maiores os custos em divisas, e menores as vinculações com outras atividades econômicas do país?

Outra crítica de fundo que se pode fazer a muitas das empresas do Estado é que, utilizando recursos da coletividade e ocupando posições de força nos mercados, elas elu-

dem o controle da sociedade. Com efeito: a tendência tem sido no sentido de encobrir-se no mando do "segredo de Estado", invocar razões de "segurança" a fim de reduzir ao mínimo a transparência no que respeita à administração dos recursos e aos objetivos perseguidos. Não se trata de privar de autonomia a administração de uma empresa – o que implicaria em despi-la de responsabilidade – mas de assegurar que a sua gestão seja exercida por delegação da coletividade e que tenha como fundamento o interesse público.

Em síntese: importa não perder de vista que as funções do Estado brasileiro não serão menos complexas e amplas no futuro do que têm sido até o presente, pois a evolução social desejada requer a reconstrução do sistema econômico, o que só é concebível mediante uma ação em múltiplos planos sob o comando do próprio Estado. Certo, o primeiro estágio da ação política deveria concentrar-se num esforço para desenfeudar o Estado de interesses de grupos – reconstruir importantes segmentos desse mesmo Estado – sem o que ele não poderá cumprir as novas funções que lhe cabem. Dar transparência à ação do Estado para submetê-lo ao controle da sociedade não significa fazê-lo ineficaz. Mas será necessário que a própria sociedade alcance formas mais avançadas de organização política e que o desenvolvimento conduza à solução de muitos dos problemas básicos da população para que um controle efetivo do Estado venha a ser realidade. O que importa, portanto, é encetar a ação política a fim de dotar a sociedade de instrumentos que a capacitem para modificar a orientação do desenvolvimento. Um primeiro objetivo a alcançar teria de ser restituir ao Estado autonomia de ação e eficácia no que respeita aos instrumentos clássicos da política econômica no campo fiscal, no monetário e creditício, e no cambial. Luiz Bresser Pereira cha-

mou a atenção sobre este ponto fundamental em artigo recente.[15]

A situação atual é um tal imbróglio que tudo passou a depender de tudo, o que conduz à paralisia dos centros de decisão. Mas não se imagine que esse imbróglio é simples fruto de desordem administrativa; ele também reflete incompatibilidade de objetivos implícitos ou explícitos de política econômica. Limitemo-nos ao essencial. O primeiro objetivo da política atual é fazer que aumente o coeficiente de exportação – estas devem crescer não somente mais do que o Produto Interno, mas principalmente com mais intensidade do que as importações. O segundo é reduzir a pressão inflacionária. Ora, conciliar esses dois objetivos requer introduzir modificações nos preços relativos, com transferência de recursos entre setores, e também um aumento do esforço de poupança, pois o fluxo de renda – pagamentos a fatores – deverá crescer mais do que a oferta interna de bens e serviços.

A política de incentivos às exportações e à produção agrícola exportável baseada em subsídios somente poderia conciliar esses dois objetivos se os subsídios fossem financiados de forma não-inflacionária, vale dizer, se houvesse uma liberação efetiva de recursos, portanto, transferências aceitas *ex ante* pelos grupos de onde seriam retirados os recursos. Fora dessa hipótese, os subsídios podem reorientar a aplicação de recursos e obter o aumento de certas linhas de produção, mas também agravarão as tensões inflacionárias. Em breve: os dois objetivos referidos somente são conciliáveis se a coletividade se impuser determinada disciplina, como seria o caso se medidas fiscais assegurassem a liberação e adequada canalização dos recursos em causa. Trata-

15 Cf. "A Política Econômica Endógena", *Revista de Economia Política*, janeiro-março de 1981.

se, em última instância, de modificar preços relativos e *a fortiori* a distribuição da renda, o que suscita reação dos grupos que se consideram prejudicados, reação que teria de ser prevista e anulada.

É importante distinguir entre a política econômica de curto prazo e a de longo prazo, pois os instrumentos utilizados em um e outro casos são qualitativamente diferentes. A curto prazo trabalha-se dentro de uma estrutura que se sabe relativamente estável. Assim, os que imaginam que a inflação é fenômeno essencialmente monetário, dão por certo que ela pode ser corrigida a curto prazo, ou seja, sem modificações na estrutura do sistema. De alguma forma isto é verdade, mas implica em ignorar as conseqüências a mais longo prazo da política antiinflacionária. Recupera-se o equilíbrio mediante a subutilização da capacidade produtiva, portanto com um custo social considerável; e nada assegura que, retomada a expansão, manter-se-á o equilíbrio, pois este reflete uma situação de distribuição da renda que fora imposta à coletividade mediante a recessão. É por esta razão que a política antiinflacionária de curto prazo deve inserir-se em uma política de modificação estrutural, que, por definição é de longo prazo. A correção de um desequilíbrio externo não é senão outro aspecto desse problema. Assim, uma degradação persistente dos termos de intercâmbio provoca deslocações – modificações na distribuição da renda – que são diversas se ela resulta de elevação dos preços das importações (ou dos de um produto importante como o petróleo) ou de baixa dos preços das exportações. Neste segundo caso o efeito depressivo é imediato, ao passo que no primeiro o efeito imediato é inflacionário. Para fazer face a uma tal situação, as políticas de curto prazo são muito distintas, conforme seja o efeito produzido pelo choque. Mas, a longo prazo, a política não será muito diversa. Dois

efeitos diversos, que requerem a curto prazo políticas totalmente distintas, a longo prazo se apresentam como deslocamentos ao nível das estruturas e requerem um esforço de reconstrução que no essencial é o mesmo.

A necessidade de definir objetivos a mais longo prazo impõe-se, portanto, a toda política econômica que pretenda ser eficaz. No caso do Brasil é de desejar que esses objetivos traduzam o consenso que se formou no país sobre a necessidade de que o desenvolvimento seja concebido como a solução prioritária dos problemas básicos da população, ao mesmo tempo em que contribua para reforçar a autonomia de decisões, sem o que a ordem de prioridades que preside esse desenvolvimento permanecerá subordinada à lógica de centros de decisão externos ao país. Autonomia de decisão não deve ser entendida como ingênua pretensão ao status de "potência emergente", e sim como a possibilidade de colocar os interesses reais da população acima da racionalidade das empresas que pretendem comandar o processo de acumulação em escala planetária.

Os objetivos a longo prazo transcendem a área do econômico, pois cristalizam aspirações que só a política concebida no sentido mais amplo é capaz de captar e canalizar. A clarificação desses objetivos exige a reflexão de homens de pensamento e de equipes especializadas, mas eles mesmos emergem da ação política.

Na situação em que se encontra o país, alguns pontos requerem, sem lugar a dúvida, atenção imediata em todo debate visando a definir uma estratégia de reconstrução do sistema econômico. As referências que seguem sublinham alguns de seus aspectos mais relevantes.

1. É de evidência meridiana que a taxa de poupança disponível para o investimento reprodutivo deve ser elevada. Essa é a modificação estrutural de maior urgência, pré-requisito para que a economia brasileira possa apoiar-se na

capacidade de autotransformação que lhe proporciona o atual sistema produtivo para absorver os desequilíbrios interno e externo que a fazem ingovernável. Na situação presente, o nível de investimento necessário para que a economia não deslize para a recessão somente pode ser mantido mediante inflação e endividamento externo. O aumento da poupança deve ser compatibilizado com a utilização da capacidade produtiva, particularmente no setor de bens de capital, o que requer uma rígida disciplina na utilização da capacidade para importar. O atual modelo de desenvolvimento esteriliza uma parcela importante da poupança, privilegiando os investimentos em bens duráveis de consumo, inclusive habitações de luxo, e numa infra-estrutura a serviço de estilos de urbanização e de organização do lazer fundados no transporte privado. Esse perfil de demanda tem como contrapartida certa estrutura do sistema produtivo; daí que, conciliar a elevação da taxa de poupança disponível para o investimento reprodutivo com a utilização de uma capacidade produtiva que deve ser modificada, requeira uma ação abrangente e gradual, que reoriente demanda e oferta.

A inflação é uma forma de elevar a taxa de poupança a curto prazo sacrificando a massa da população e certos segmentos da classe média. A recessão, cujo custo social não é menor, conduz a resultado similar indiretamente, mediante a baixa do nível da atividade econômica. Nos dois casos o estilo atual de desenvolvimento é preservado, mesmo que esse aspecto do problema não seja explicitado. Portanto, o aumento da poupança não deve ser considerado como condição suficiente. Assim, não basta reduzir o déficit do setor público e/ou introduzir novas formas de poupança compulsória, se os recursos liberados são em seguida utilizados para subsidiar investimentos em setores que reforçam o atual estilo de desenvolvimento. A reconstrução estrutural

pela qual passará a economia brasileira - se o equilíbrio interno e externo deve ser recuperado - pode conduzir a uma sociedade ainda mais injusta do que a atual, mas também a uma muito menos injusta. A existência dessa alternativa não deve escapar ao debate político.

2. Também não pode haver dúvida de que é necessário modificar a fundo a forma de inserção da economia brasileira no sistema de divisão internacional do trabalho. O Brasil será certamente cada vez mais presente no plano internacional, o que é conseqüência natural de seu peso econômico relativo e do crescimento do intercâmbio entre países do Terceiro Mundo. Mas isso não significa que se devam forçar as exportações a qualquer custo. A dívida externa atual não vai ser paga com o aumento a curto prazo das exportações, e sim com o desenvolvimento da economia no correr dos anos. A curto prazo o que se deve ter em vista é frear o processo de endividamento e renegociar as condições do serviço da dívida, reduzindo o seu peso no futuro imediato, ou durante o período em que se mantenha a recessão nas economias centrais. Esses objetivos podem ser alcançados sem submissão a uma tutela externa, que é tanto mais daninha quanto pretenda ocultar-se por trás de uma suposta racionalidade tecnocrática como acontece com a exercida pelo Fundo Monetário Internacional. Sobra lembrar que esse órgão não é exatamente um fundo de financiamento, como está previsto em seu estatuto: uma linha adicional de reserva de câmbio que permite aos países fazerem face a problemas ocasionais de balança de pagamentos. A magnitude dos recursos do FMI é hoje em dia insignificante face aos movimentos internacionais de capital que podem ter lugar a curto prazo e ao monte das reservas que detêm os Bancos Centrais. O FMI sobreviveu como instrumento de tutela de países inadimplentes. Representa um progresso considerá-

vel com respeito à época em que os credores mandavam navios de guerra para ocupar as aduanas de países devedores *en défaut*. Mas o espírito é o mesmo: submeter a controle um Estado que se considera incompetente para gerir os próprios negócios. Essa tutela pode ser formal ou mesmo um elemento da luta interna entre grupos que se disputam o poder. Assim, o governo da Inglaterra pôde solicitar mais de uma vez a cooperação do FMI, para que nenhuma dúvida pairasse sobre o seu propósito de levar adiante certa política que suscitava fortes reações sindicais, o que lhe valeu credibilidade no exterior e reforçou a posição de Londres como centro financeiro internacional. A situação é distinta quando a "cooperação" do FMI implica em seguir uma política que está em desacordo com os objetivos declarados do próprio governo que a solicita. Com o que se sabe da doutrina dessa instituição e de sua atuação, como duvidar de que suas receitas levam a uma combinação de recessão e perda de autonomia de decisão e conduzem inexoravelmente a acumular mais atraso econômico e a agravar os problemas sociais?

No esforço para corrigir o desequilíbrio externo não se deve perder de vista que o Brasil continuará a desenvolver-se essencialmente apoiado no mercado interno. O esforço de elevação do coeficiente de exportação deve ter em conta a constelação de recursos naturais, que se vai expandindo com a ocupação efetiva do território, mas sem criar obstáculos à utilização desses recursos na ampliação da base industrial do país. Indústrias como a siderúrgica, a do alumínio, as de celulose e papel e outras similares permitem conciliar esses dois objetivos. Um setor exportador que depende para sobreviver de alienar de forma crescente recursos não renováveis constitui, por múltiplas razões, um obstáculo maior a um autêntico desenvolvimento. O mesmo cabe dizer com respeito a um setor exportador que se funda na exploração de mão-de-obra barata, pois ele tende a trans-

formar-se em entrave ao desenvolvimento social. As vantagens comparativas que se devem maximizar são aquelas que independem da pobreza da população e que estimulam o avanço da técnica. [16]

Existe um esforço não menos significativo a realizar do lado da utilização da capacidade de pagamento no exterior. A sobrevalorização cambial pode ter causas muito diversas, mas sempre conduz a distorções estruturais de difícil reversão. Arroxelas Galvão mostrou como na origem das atuais disparidades regionais que acabrunham nosso país existem fatores que não são independentes da sobrevalorização do mil-réis a serviço da política cafeeira. [17] Na fase de industrialização, particularmente no período do "milagre", a sobrevalorização cambial operou no sentido de frear o desenvolvimento da produção de equipamentos e, de forma ainda mais profunda, no de reprimir o desenvolvimento de tecnologia própria. A tecnologia que é obtida a

16 A estrutura de custos comparativos que levou à localização em países periféricos de atividades industriais que utilizam intensamente mão-de-obra, deverá passar no atual decênio por modificações de não pequena monta. A automatização de fábricas mediante equipamentos controlados por microprocessadores está avançando em indústrias como a têxtil, a de confecções e a de montagem de produtos eletrônicos com base em componentes importados. Os países em que se instalaram indústrias voltadas para as exportações sob o controle de empresas transnacionais poderão sofrer desestruturações rápidas de conseqüências difíceis de prever. Isso não significa que o processo de descentralização das atividades industriais em escala planetária deverá interromper-se, mas sim que aumentará a dependência dos países que participam atualmente do comércio internacional de manufaturas como simples supridores de mão-de-obra barata. Veja-se Colin Norman, "Microeletronics and the World Economy", em *Transatlantic Perspectives*, janeiro de 1981.

17 Olímpio de Arroxelas Galvão, "Efeitos espaciais das políticas de comércio exterior no Brasil: das origens das desigualdades regionais ao "Modelo" exportador". Anais do VI Encontro Nacional de Economia, São Paulo, 1978.

baixo custo no exterior é exatamente aquela que fortalece a posição das empresas transnacionais, servindo de vetor ao estilo de desenvolvimento que a estas interessa. De maneira geral, o conteúdo de tecnologia de uma cesta de bens finais aumenta com a sofisticação destes. Se essa tecnologia é importada (incorporada ou não aos equipamentos) a sobrevalorização cambial opera no duplo sentido de privilegiar certo estilo de desenvolvimento e de desencorajar a própria criatividade tecnológica. Ademais, como o conteúdo de divisas dos bens finais cresce com a sofisticação destes, também por este lado a referida política opera no sentido de favorecer os consumidores de altas rendas. Mas não se deve perder de vista que numa economia ainda em grande parte primário-exportadora a política de câmbio dever ser concebida no quadro de uma visão ampla que tenha em conta, em particular, a utilização dos recursos não renováveis e os efeitos no ecossistema das atividades produtivas. Isso exige um rigoroso controle dos preços de oferta e uma política fiscal que suprima rendas de situação e evite que grupos privados se locupletem com a exploração ou o uso inconseqüente das riquezas naturais do país.

3. Contudo, nenhum trabalho de reconstrução estrutural dará resultados permanentes se não se conseguir liberar a massa da população rural – e em primeiro lugar os minifundistas – da engrenagem que atualmente a condena à miséria. O objetivo central da reconstrução das estruturas agrárias deveria ser a instalação de unidades produtivas aptas a utilizar plenamente a capacidade de trabalho de uma família e a avançar pelo caminho da modernização técnica. Dar subsídios a empresas médias e grandes para mecanizar-se e utilizar adubos pode produzir resultados imediatos no plano da produção; mas como ignorar que essa visão eco-

nomicista de curto prazo leva à agravação dos problemas sociais?

O avanço considerável da mecanização agrícola no Brasil, nos últimos anos, apoiou-se em generosos subsídios dados pelo governo, mas os seus efeitos anti-sociais e os seus custos econômicos reais ainda não mereceram a devida atenção. Dados publicados pela FAO [18] permitem algumas comparações que suscitam preocupação. Entre 1961-65 e 1976, o número de tratores por mil hectares cultivados subiu no Brasil de 3,1 para 7,2. Em conseqüência desse rápido crescimento, o grau de tratorização da agricultura brasileira, no último ano referido, foi superior ao da Argentina e similar ao da Austrália. Mas, enquanto nesses países a produção agrícola por trator aumentava de 22 e 54 por cento, respectivamente – aumentos similares foram observados no Canadá (+ 26 por cento) e nos Estados Unidos (+ 50 por cento) – no Brasil observou-se um declínio de 31 por cento. As condições de escassez de mão-de-obra, em que se fez a mecanização agrícola nos países referidos, conduziu a uma forte elevação dos salários rurais. No Brasil essa mecanização tem como contrapartida a redução do emprego rural, em condições de abundância de mão-de-obra, o que leva à manutenção dos baixos salários. A penetração do trator está produzindo efeitos similares ao da extensão da pecuária: privar a população de trabalho. E esses resultados são obtidos à custa de subsídios dados pelo governo que contribuem para agravar a concentração da riqueza em mãos de uma pequena minoria.

A reestruturação agrária deve ter como objetivo central melhorar as condições de vida da massa trabalhadora

18 F.A.O. *Production Yearbook*, 1970 e 1977.

rural, objetivo que somente será alcançado mediante a criação de emprego e o progresso da técnica nas atividades produtoras de gêneros de consumo geral. Essa reestruturação tornou-se ainda mais urgente em razão dos efeitos perversos da política de incentivos à agricultura de exportação. Certo, nas condições presentes de forte desequilíbrio externo, não se pode pensar em interromper o avanço desta. Mas é absolutamente necessário que esse avanço não agrave o maior de todos os problemas do país, que é o da miséria de grande parte de sua população.

4. A necessidade que se impõe de reduzir os custos em divisas do sistema energético obriga a repensar a questão fundamental da organização do espaço: da localização das atividades industriais e do tipo de urbanização. Carece de sentido isolar o sistema energético do contexto econômico e social, considerá-lo como variável independente à qual tudo o mais se subordina. Em realidade é necessário partir de uma visão ampla, que englobe o uso de todos os recursos renováveis e não renováveis, bem como as relações exteriores.

O Brasil é um país onde novas fontes de energia, particularmente as renováveis, deverão adquirir importância crescente. Esse dado deve ser tido em conta em toda especulação sobre o que poderão vir a ser a economia e a sociedade deste país. Tudo indica que a enorme concentração da atividade industrial e da população em áreas litorâneas circunscritas virão a constituir entrave ao desenvolvimento. Essa concentração se explica em grande parte pelo papel que tiveram os portos numa economia primário-exportadora, pela predominância do uso de fontes de energia importadas e também pelo primeiro aproveitamento do potencial hidrelétrico da Serra do Mar. Na medida em que se avance na utilização da biomassa e de um potencial hidrelétrico situa-

do a grandes distâncias do litoral, a persistência do padrão espacial herdado do passado tenderá a engrendar rendimentos decrescentes ao nível do conjunto da economia. Isso é tanto mais verdadeiro quanto a produção de alimentos se está interiorizando.

Uma economia de grande espaço, voltada para o mercado interno e que enfrenta preços relativos crescentes de combustíveis líquidos deve procurar minimizar os seus custos de transporte, portanto, descentralizar a atividade industrial liberando-se, pela inovação técnica, de muitos dos atuais imperativos de economia de escala. No caso da agricultura, a preeminência da biomassa como fonte energética cria a possibilidade de ampla descentralização na produção de insumos. Optar pela solução inversa, pretendendo enquadrar a transformação do sistema energético nos atuais padrões de localização industrial e de concentração urbana, é optar pela agravação dos problemas sociais e sobrecarregar o sistema econômico com custos crescentes.

5. À guisa de conclusão convém relembrar que o fundamental é que o trabalho de reconstrução estrutural que se impõe venha a ser realizado com base em opções claras. Que os interesses que estão por trás de problemas políticos fundamentais são em grande parte conflitivos numa sociedade de classes, ninguém o ignora. Que as possibilidades de fazer a própria história estão coarctadas numa sociedade em que vem do exterior o essencial da tecnologia – e com esta o estilo de vida –, tampouco escapa a quem queira ver a realidade. Uma ação política que pretanda ser eficaz não pode ignorar esses fatos. O mais grave, contudo, seria que nós olvidássemos de que se o Brasil existe historicamente é porque cedo surgiu em segmentos importantes de sua população – independentemente da inserção de classe – a percep-

ção de que este é um país em formação, de que a geração presente tem um compromisso com o futuro em função do qual é possível agir de forma convergente mesmo partindo de pontos diversos. E também seria grave ignorar que o contexto internacional - com a tomada de consciência de que a ordem internacional não é imutável e de que a relação de forças está evoluindo a favor dos que sofrem a dependência e a exploração - coloca o Brasil face ao desafio de assumir o papel que lhe cabe como a economia de maior magnitude do Terceiro Mundo. Mais do que nunca a história como devenir deve ser vista como um processo aberto.

SEGUNDA PARTE

O QUADRO INTERNACIONAL

Essa característica indelével da civilização industrial que é a aceleração do tempo histórico de tal forma se acentuou neste fim de século que só os "especialistas" não vêem que temos uma visão flagrantemente inadequada da realidade em que estamos imersos. A criação de conhecimento especializado assumiu a forma de um processo industrial, crescendo o seu produto de forma exponencial, e a transformação desse conhecimento em ingredientes da luta pelo poder em suas variadas formas avança com igual rapidez. O impacto de um desmesurado fluxo de informações nos sistemas de decisões e *a fortiori* no tempo histórico é algo que sequer podemos apreciar.

A produção de conhecimento especializado funda-se no espírito analítico o qual, fortalecido pelo enorme êxito que obteve nas ciências da natureza, tendeu a dominar todos os campos do conhecimento, inclusive o filosófico. Tudo se passa como se nossa época condicionasse o homem para explicar a realidade histórica em seus detalhes, sem poder apreendê-la globalmente e menos ainda compreendê-la.

Somente assim se explica que seja tão pequena a sensibilidade do homem comtemporâneo para os problemas específicos de um processo histórico em que está em jogo não apenas a herança cultural da humanidade, mas sua própria sobrevivência. Com efeito, como explicar que somente grupos marginais se preocupem com problemas como o da alucinante carreira armamentista, que já engendrou um potencial de destruição correspondente a quatro toneladas de TNT por habitante do planeta; ou o da destruição do equilíbrio ecológico; ou ainda o da polarização da humanidade entre sociedades que se permitem um desperdício crescente de recursos e outras em que é alarmante a carência do essencial?

Pensar globalmente a história contemporânea, ou simplesmente tentar uma visão abrangente da condição humana nessa engrenagem em que se transformou a civilização industrial, afiguram-se posturas anacrônicas aos zeladores do rigor metodológico nas chamadas ciências sociais. A subordinação ao espírito analítico num contexto de aceleração do tempo histórico faz que, com freqüência, sejamos prisioneiros de uma suposta visão global que projeta a imagem de uma realidade que já não existe. Não se trata apenas de insuficiência na atualização de informação, mas também de constrições impostas à apreenção da realidade pela própria metodologia científica. Assim, os modelos mediante os quais os cientistas sociais pretendem transmitir uma visão abrangente de certos processos sociais privilegiam na apreensão da realidade o que se supõe ser estável, o que já é parametrizável, em prejuízo do que é descontinuidade, inovação, criatividade. Nas ciências sociais o terrorismo metodológico é particularmente esterilizante, pois a apreensão da realidade social requer essa antevisão do vir a ser que só

a imaginação produz. Que somos nós senão uma fantasia organizada?, advertiu-nos Paul Valéry.

É como resposta a essa preocupação que me permitirei avançar algumas hipóteses conducentes à construção de uma visão global da complexa realidade histórica contemporânea, quadro necessário a toda reflexão sobre nossa situação de país dependente em fase decisiva de busca de um destino próprio.

Se abarcamos numa visão panorâmica os últimos três decênios, ou seja, se tentamos captar a ordenação que tendeu a prevalecer no mundo após a segunda grande guerra, quatro linhas de força parecem presidir o formidável processo de transformação ocorrido.

Em primeiro lugar se delineou um processo de crescente integração dos mercados dos países industrializados capitalistas, sob a tutela política e a égide militar dos Estados Unidos. Essa integração permitiu que se intensificasse a concentração do poder econômico e que este engendrasse centros de decisão de âmbito de ação transnacional com crescente autonomia *vis-à-vis* dos Estados nacionais. Em conseqüência, as atividades econômicas se foram internacionalizando em seus segmentos mais dinâmicos o que se traduziu em declínio da capacidade dos Estados nacionais para coordená-las.[1] Simultaneamente, os governos destes se

1 A integração dos mercados prosseguiu e mesmo se intensificou no período de recessão que se inicia em 1974. Segundo os dados do GATT, a taxa de crescimento real da economia mundial foi de 6 por cento, entre 1963 e 1973, e a das exportações mundiais de 8,5; no período 1975-79 essas taxas foram de 3,5 e 5,1, respectivamente. Duas terças partes do comércio mundial são constituídas de produtos industriais e o essencial desse intercâmbio se realiza entre países de economia capitalista industrializados. Na França, economia tradicionalmente "fechada", a participação das exportações no Produto passou de 14 a 23 por cento, entre 1969 e 1978. Cf. *Economie Internationale - Echanges Exterieurs*, La Documentation Française, 1980.

faziam mais representativos, ou seja, portadortes de um mandato da sociedade civil envolvendo crescentes responsabilidades no campo social.

Em segundo lugar, manifesta-se um avanço considerável da acumulação numa ampla área que se demarca fora do sistema capitalista, área constituída por uma constelação de países em que prevalece o que poderíamos chamar de coletivismo autoritário. À diferença do que ocorre no mundo capitalista, esta área é bipolar no que respeita à superestrutura militar. Demais, a acumulação que dá dinamismo a essas economias é em grande parte tributária de tecnologia transplantada da área capitalista.

Em terceiro lugar, cabe assinalar o peso crescente na economia mundial de uma carreira armamentista de reflexos profundos na orientação do progresso tecnológico. Sendo financiada em grande escala por orçamentos militares, a tecnologia tende a ganhar autonomia no quadro da vida social, na qual instila formas de irracionalidade que estão na raiz da inaptidão do homem contemporâneo para apreender globalmente o processo histórico.

A combinação dos dois fatores – autonomia de decisão das empresas transnacionalizadas e financiamento público da pesquisa tecnológica em função de objetivos militares – engendra incerteza com respeito ao futuro. As empresas decidem onde localizar certas atividades produtivas e com isso reduzem a autonomia dos Estados; estes financiam a pesquisa tecnológica e com isso tornam imprevisível a absolescência de muitos equipamentos por parte das empresas.

Em quarto lugar, está a emergência na esfera política internacional do que se convencionou chamar de Terceiro Mundo, ou seja, a vasta área, que abarca metade da humanidade, em que a civilização industrial penetrou pela via da inserção no sistema de divisão internacional do trabalho en-

gendrado pelo poder expansionista das economias capitalistas industrializadas. Nessa área os sistemas de poder mundial, capitalista e coletivista autoritário, se recortam zonas de influência de maior ou menor estabilidade. Mas o que caracteriza a heterogênea constelação de países que a formam é a progressiva tomada de consciência da situação de dependência em que se encontram e da necessidade de unir forças para modificar a estrutura de poder mundial, sem o que dificilmente poderão romper as amarras dessa dependência.

Seria vão pretender identificar relações de causalidade entre os distintos processos que vimos de assinalar, pois isso implicaria em concebê-los isoladamente. Contudo, captamos mais facilmente a lógica do todo se nos fixamos de início na natureza da confrontação entre os Estados Unidos e a União Soviética, por trás da qual se encobre a dura e desnorteante realidade de que a humanidade alcançou a capacidade de autodestruição antes de haver aprendido a governar-se [2]. Dados os meios ingentes de que dispõem as duas superpotências para mobilizar recursos humanos e naturais, a confrontação entre elas assume sua expressão decisiva no plano da invenção de novos meios de destruição. A capacidade criativa do homem é orientada nessa direção, mais precisamente, é aplicada na tarefa de tornar mais precária a convivência entre os povos, de fazer a humanidade mais dificilmente governável.

Qualquer dos traços mais salientes da história recente reflete de alguma forma essa luta pelo poder em escala pla-

2 Em uma primeirra fase a confrontação entre superpotências apresentou-se como sendo de caráter essencialmente ideológico, os russos pretendendo combater o "imperialismo" e os norte-americanos o "comunismo internacional". O conflito, que também se pretendeu "ideológico" entre a China, que aspira ao status de superpotência, e a União Soviética retirou toda credibilidade a essa retórica, por trás da qual se ocultam interesses de Estado.

netária. Foi graças a ela que logrou legitimidade a tutela que exercem os Estados Unidos sobre as demais grandes nações industriais capitalistas, o que por seu lado criou as condições objetivas para que se impusesse o estilo de desenvolvimento apoiado em economias de escala, no uso depredatório de recursos não-renováveis e na uniformização dos padrões de consumo. A tecnologia que veio a prevalecer favoreceu a concentração do poder econômico e acarretou maior concentração de renda em benefício dos países mais ricos e dentro dos países mais pobres.

Em uma outra vertente a confrontação, ao provocar a desarticulação das velhas estruturas coloniais [3], abriu espaço para a ação política da parte de povos que defenderam para si uma posição de "não-alinhamento", como forma de consolidar uma frágil independência. Esse fato, aliado à valorização de recursos não-renováveis, cuja demanda crescia sob a pressão da própria confrontação e da orientação do desenvolvimento, conduziu à emergência do que hoje chamamos de Terceiro Mundo.

Por último e não menos importante, a referida confrontação está na raiz das consideráveis distorções que conheceria o desenvolvimento econômico e social na União Soviética e na do rígido controle que ela exerce sobre os países de sua esfera de influência; controle em grande parte responsável pelo atraso que conhece o desenvolvimento social e político dos mesmos.

A União Soviética ao propor-se como objetivo estratégico a paridade militar com os Estados Unidos, quando o

3 A integração dos mercados dos países capitalistas exigiu o desmantelamento dos sistemas protecionistas que faziam das colônias uma reserva de caça para as empresas da respectiva metrópole; em conseqüência, a manutenção das estruturas políticas de dominação tornou-se antieconômica.

seu potencial acumulativo e sua capacidade tecnológica eram consideravelmente inferiores, foi conduzida a um esforço de investimentos estéreis que acarretaria sério atraso nos investimentos diretamente ligados à melhoria das condições de vida de sua população. Em outras palavras: o enorme esforço acumulativo realizado não se traduziu, na medida esperada, em redução do atraso, com respeito aos países capitalistas avançados, nos níveis de vida. Ora, o retardamento nos investimentos ligados à produção para o consumo também significou atraso nas técnicas que beneficiam diretamente o consumidor. Duas conseqüências negativas decorreram daí. A primeira foi que o sistema de incitação perdeu eficácia, pois o esforço exigido da população não teve como contrapartida um crescimento concominante da oferta de bens de consumo. A segunda conseqüência manifestou-se no fato de que o atraso nas técnicas concentrou-se nos setores diretamente ligados às condições de vida da população. O contraste com o modelo de vida ocidental teria que ser flagrante e as frustrações que dele derivam explicam a posição cada vez mais defensiva no plano ideológico. A imagem do socialismo como experiência vivida se degradou, ao mesmo tempo em que se infiltrava sob várias formas a influência cultural das sociedades capitalistas avançadas.

A paridade militar que se propôs como objetivo a União Soviética era por um lado inútil e por outro inalcançável. Inútil porque a capacidade de destruição transforma-se em expressão de mera demência quando traduz flagrante redundância.[4] Que significa destruir quatro vezes a mesma

4 A atual confrontação em torno dos mísseis soviéticos SS-20 constitui uma amostra dos refinamentos escolásticos a que pode levar essa demência. Os soviéticos argumentam que esses mísseis são apenas uma 'mordernização' dos

cidade ou matar cem vezes o mesmo homem? Que diferença existe, que não seja para a indústria de armamentos, entre possuir cem ou duzentos submarinos atômicos, se com vinte ou trinta desses monstros é possível destruir qualquer grande nação moderna?

Por outro lado, o objetivo da paridade é ilusório porque existem dissimetrias entre as duas superpotências. A União Soviética forma um bloco continental com seus aliados da Europa central, enquanto os Estados Unidos estão separados pelo Atlântico norte dos seus aliados da Europa ocidental. Os mísseis soviéticos de alcance médio que apontam contra a Europa ocidental não podem alcançar os Estados Unidos; mas se este país coloca armas similares na Europa ocidental pode com elas alcançar o território europeu da União Soviética, reduzindo consideravelmente o chamado tempo de "pré-aviso". Em compensação, na hipótese de que se respeitem os "santuários" mútuos, ou seja, que o "teatro" da guerra se limite à Europa central e ocidental, a União Soviética leva grande vantagem no que respeita a tempo requerido para realimentar as suas forças.

A carreira armamentista ao basear-se de preferência na inovação tecnológica tende a exacerbar a capacidade expansiva do sistema capitalista, o que redunda em maior sobrecarga para a União Soviética. Com efeito, são as empresas

SS-4 e SS-5, que se encontram instalados na Europa Central desde 1959-1961. Argumentam os ocidentais que os novos mísseis ademais de serem muito mais precisos são móveis, podendo ser utilizados para destruir objetivos militares de forma seletiva. Está implícito no debate que num país como a Alemanha Ocidental, com densidade demográfica de mais de 250 pessoas por km² e coberto de armas atômicas (mais de 7 mil unidades aí estão instaladas) seria possível distinguir entre uma estratégia antiforça e outra antipopulação, isto é, seria possível destruir massivamente alvos militares poupando a população.

capitalistas as que estão em condições de tirar partido do formidável esforço de pesquisa financiado pelo Estado. Ao reduzir para a empresa o custo de inovação, a carreira armamentista aumenta a capacidade expansiva desta, particularmente no plano internacional. À diferença do que ocorre num sistema socialista, em que a lógica dos fins deve prevalecer sobre a dos meios, no capitalismo a empresa explora todas as possibilidades de aumentar sua rentabilidade e/ou de expandir seu campo de ação. É natural, portanto, que ela esteja alerta frente a toda possibilidade aberta por uma inovação técnica, mesmo que a utilização desta conduza ao uso depredatório de recursos não renováveis, à destruição do patrimônio cultural e à geração de tensões sociais. Em síntese: quando o custo da inovação tende a zero para a empresa capitalista, o sistema aumenta o seu grau de irracionalidade com respeito aos fins, mas também cresce o seu dinamismo. Essas tendências não são estranhas à evolução do Estado no sentido de aumentar sua responsabilidade no campo social, se bem que sua capacidade de coordenação das atividades econômicas se veja reduzida.

Se a luta pelo poder em escala planetária e a forma por ela assumida de carreira armamentista apoiada na inovação tecnológica constituem os ingredientes mais importantes na gestação da história recente – a ascensão das empresas transnacionais, as frustrações das experiências socialistas, a emergência do Terceiro Mundo aí deitam as suas raízes mais profundas –, o impasse em que se encontra atualmente o sitema capitalista quiçá seja o dado fundamental a ter em conta se queremos perscrutar o futuro.

Esse impasse, que nos anos 70 fez-se evidente ao assumir aspectos de crise, também se vincula ao contexto da confrontação global, pois sem esta não seria fácil explicar a internacionalização das atividades econômicas na escala al-

cançada por esse processo. Contudo convém observá-lo como fator autônomo, manifestação de uma descontinuidade no processo histórico, similar a uma guerra de grandes proporções, cujas conseqüências não encontram necessariamente explicação nas causas do conflito bélico.

O que chamamos de impasse manifesta-se em múltiplos planos, inclusive na emergência de uma contracultura que reflete a rejeição de muitos dos valores fundamentais em que se embasa a civilização industrial. Mas limitaremos nossas observações a dois planos, onde se dão fenômenos de relevância evidente no momento atual.

O primeiro é o da fronteira ecológica. A tecnologia surgida no quadro do capitalismo industrial, particularmente a versão que se desenvolveu nos Estados Unidos e veio a predominar com a integração dos mercados, prende-se a uma curta visão do tempo, o que explica sua voracidade na utilização de recursos não-renováveis.[5] Foi no quadro institucional, surgido de uma visão das relações do homem com a natureza que não distingue entre recursos que se renovam e que se não renovam, e que permite a apropriação privada

5 A tendência, que nos vem de Ricardo, de pensar a economia capitalista a partir de modelos abstratos, e não da história, levou a imaginar que existe *um capitalismo* (economia e sociedade) que se apresenta por toda parte com variantes circunstanciais. A verdade, entretanto, é que a empresa capitalista (e *a fortiori* o cálculo capitalista) varia consideravelmente com o contexto histórico. Assim, a empresa capitalista alemã muito cedo se integrou com o sistema financeiro, do que resultou a capacidade de planejar com um horizonte de tempo mais profundo. Na versão inglesa e americana a autonomia financeira da empresa é maior e também maior sua vulnerabilidade, do que resulta a preocupação de recuperar mais rapidamente o investimento. Em outras palavras, o capitalismo alemão conduz a uma maior solidariedade entre as empresas, sob a tutela de grupos financeiros, e permite mais facilmente uma planificação. A versão japonesa, que adiciona à interdependência financeira a supervisão do Estado, acentuou consideravelmente essas características.

de todos eles, que se desenvolveu a tecnologia que domina a nossa época. Basta fixar-se neste ponto para compreender que a civilização industrial tem embutidas contradições que mais cedo ou mais tarde deveriam manifestar-se numa crise maior. A aceleração da acumulação, exacerbada pela carreira armamentista, apenas contribuiu para antecipar essa crise. Com efeito, é notória a contradição entre a utilização de recursos não-renováveis com base em critérios microeconômicos - o que implica num curto horizonte de tempo - e a complexidade e duração no tempo dos ajustamentos sociais exigidos pelo esgotamento desses recursos.

A tomada de consciência dessa problemática está por trás da valorização de produtos como os combustíveis fósseis, e começa a influir no esforço de criatividade tecnológica. É significativo da natureza do problema que as repercussões se hajam feito sentir de imediato no plano político. A atuação da OPEP constitui a manifestação mais flagrante da prevalência do elemento político na abordagem dessas questões.

Pouca dúvida pode haver de que a pressão na fronteira ecológica, com suas projeções na estrutura mundial de poder e seu impacto na orientação do progresso técnico, conduz a uma descontinuidade na história da civilização industrial. Na organização do espaço, nas formas de urbanização, na localização das atividades industriais, no uso do tempo e em muitos outros planos far-se-á sentir essa descontinuidade.

Posto que a dependência dos países industrializados com respeito a fontes de recursos não-renováveis situados nos países do Terceiro Mundo deve aumentar, a luta destes últimos contra a dependência externa poderá ser levada adiante em melhores condições. Também é de admitir que

se manifestem pressões nos próprios países industrializados em duas direções: no da alteração do atual estilo de desenvolvimento, que conduz ao uso intensivo de recursos não-renováveis e à rápida obsolescência dos produtos, e no da reorientação da tecnologia para favorecer maior diversidade nos estilos de vida, abrindo espaço à criatividade local e regional. Em todo caso, deverá manter-se a tendência de fundo à valorização internacional dos fatores primários (recursos naturais e mão-de-obra) *vis-à-vis* da tecnologia, decorrência da descontinuidade referida. Tudo indica que a tecnologia seja, nos próximos decênios, o recurso de escassez decrescente, sempre que não se oriente no sentido de poupar recursos não-renováveis.

O segundo plano em que se manifesta o referido impasse é o dos centros de decisão. As atividades econômicas adquirem coerência no âmbito de um sistema, portanto pressupõem a existência de centros de coordenação, que operam no quadro de uma estrutura de poder. Ora, as atividades transnacionais dão origem a problemas de coordenação que escapam à capacidade operativa dos centros de decisão nacionais. Com efeito: a internacionalização crescente das atividades econômicas dos países industrializados – não somente porque o coeficiente de comércio exterior vem aumentando, mas principalmente porque muitas atividades produtivas se estão desdobrando transnacionalmente – ocorreu concomitantemente com a consolidação do Estado Providência (welfare State), mais precisamente com a abertura do processo político à efetiva participação das massas trabalhadoras.

A autonomia de decisão da empresa, *vis-à-vis* do Estado, que resulta da internacionalização da produção, com

freqüência produz situações conflitivas com os objetivos da política social. Assim, um conjunto de atividades produtivas pode ser abandonado em benefício de importações, no interesse de empresas, a despeito do impacto negativo no nível de emprego da população de determinada região. O que para grupos transnacionalizados se afigura como elevação do nível de racionalidade, do ponto de vista da sociedade pode assumir a forma de abandono de uma região num processo de desertificação cultural. Esses problemas não são novos nas sociedades que se industrializaram no quadro do capitalismo. A diferença está em que os objetivos das empresas que se transnacionalizam são com freqüência incompatíveis com a visão de "interesse nacional" que prevalece quando se ampliam consideravelmente as bases sociais do Estado. Os conflitos engendrados por essa antinomia constituem um dos principais ingredientes da vida política atual nos países capitalistas de industrialização avançada.

Esse mesmo problema da incompatibilidade entre flexibilidade externa, exigida pelos grupos que buscam a integração transnacional, e rigidez de custos internos, decorrente das exigências das políticas sociais, está na origem das irreprimíveis pressões inflacionárias que se generalizaram nos países de capitalismo avançado. Face a essas pressões adotam-se políticas que implicam em transferir para a sociedade – sob a forma de desemprego remunerado ou de emprego precário de baixa remuneração – custos que de outra forma pesariam sobre as empresas expostas à concorrência externa dentro ou fora do país. Desta forma, o esforço de internacionalização da economia gera tensões sociais que se traduzem em pressões inflacionárias; para reduzi-las, sem frear o processo de internacionalização, paga-se o custo do subemprego permanente da força de trabalho.

É evidente que prosseguir pelo caminho da internacionalização das economias significa aceitar a instituição de centros de decisão com poderes para tutelar o conjunto do sistema capitalista, mesmo que essa tutela se limite à definição de diretrizes de política econômica e social, ficando a cada governo a responsabilidade de traduzi-las em regras operativas. [6] A experiência de mais de dois decênios da Comunidade Econômica Européia nesse terreno mostra o difícil que é ampliar a área de cooperação na direção do social. A verdade é que os grandes países capitalistas não estão preparados para essa mudança qualitativa, que significa a criação de autênticas instâncias de decisão supranacionais. Essa a causa principal do impasse. A internacionalização das economias avançou demasiado para que se possa considerar como uma opção política o retorno às semi-autarquias industriais do passado; não existe consenso em nenhum dos grandes países capitalistas industrializados para levar às suas últimas conseqüências o processo de internacionalização.

É difícil conjecturar sobre o tempo que durará esse impasse, mas é fácil compreender que, enquanto ele perdure, nossa visão do futuro estará sujeita a profundas incertezas. A evolução poderá dar-se de distintas formas, mas qualquer que seja o caminho que ela tome muitos serão os obstáculos

6 Um dos problemas mais em evidência, desse ponto de vista, é o da redução da jornada de trabalho. É perfeitamente claro que o aumento considerável de produtividade ocorrido nos últimos decênios deveria ter tido como contrapartida alguma redução da jornada de trabalho, a qual se mantém hoje em dia nos padrões adotados antes da segunda guerra mundial. Face a um considerável desemprego, a insistência na jornada de 40 horas ou mais constitui uma aberração. O obstáculo está na falta de coordenação internacional entre economias que são hoje muito mais interdependentes do que no passado.

a vencer. Uma primeira hipótese seria a assunção pelos Estados Unidos de uma tutela mais efetiva, adaptada às circunstâncias atuais de crescente descentralização das atividades industriais e de considerável autonomia das atividades financeiras. Os obstáculos a enfrentar nessa direção são muitos, pois os Estados Unidos já não ocupam a mesma posição hegemônica, que lhe coube no pós-guerra, no sistema capitalista. Por outro lado, as empresas norte-americanas, que estão na vanguarda do processo de transnacionalização, são as maiores beneficiárias da "desordem" que prevalece atualmente no sistema financeiro internacional. Por último, é necessário não esquercer que, dadas as características do capitalismo norte-americano, os deslocamentos sociais provocados pela internacionalização de sua economia assumem particular gravidade. [7]

Uma segunda hipótese aponta na direção de uma tutela tripolar, ou seja, fundada na cooperação política dos Estados Unidos com a Europa Ocidental e com o Japão. As dificuldades neste caso surgem em primeiro lugar da crescente resistência que enfrenta o processo integrativo na Europa Ocidental, vale dizer, da inexistência de uma entidade política européia que sirva de pilar para a construção da estrutura superior. Por outro lado, a orientação tomada pelo desenvolvimento recente da economia japonesa, no sentido de aumentar sua integração com as economias industriais

7 As empresas norte-americanas são sabidamente as que mais dificilmente se submetem a diretrizes estabelecidas pelo Estado e também são as que mais amplamente se implantaram no exterior. A tutela americana que estava implícita nos acordos do Bretton Woods se exercia sobre os Estados, cabendo a estes disciplinar as empresas dos países respectivos. Na situação presente, a tutela para ser efetiva deveria ser exercida pelo governo dos Estados Unidos diretamente sobre as empresas transnacionalizadas, americanas ou não.

mais avançadas, também se apresenta como um obstáculo. Com efeito: se se introduz uma disciplina no processo de transnacionalização, a ofensiva japonesa terá de ser interrompida ou canalizada em outra direção. [8]

Uma terceira hipótese refere-se à possibilidade de evolução no sentido de implantação de uma nova ordem econômica internacional, entendendo-se por isso a criação de um sistema de decisões orientado para a solução prioritária dos problemas que afligem as grandes maiorias destituídas da humanidade. A dificuldade maior neste caso advém do caráter ainda subjetivo dos vínculos que ligam os países do Terceiro Mundo, grande parte deles imobilizados por problemas internos e outros obnubilados pelas vantagens momentâneas que derivam de uma exploração desordenada de reservas de recursos não-renováveis. [9]

Também é possível que a evolução no sentido de superar o impasse referido seja facilitada por transformações internas nos países industrializados, graças às quais se reduzem as atuais contradições entre a internacionalização das atividades econômicas e os objetivos da política social. Por exemplo: em certos países já é clara a preocupação em imprimir caráter seletivo ao processo de integração com o ex-

8 A tutela tripolar implica em certo protecionismo seletivo entre os três grandes subsistemas (Estados Unidos, Comunidade Econômica Européia e Japão) o que implica em interrupção do processo de integração dos respectivos mercados. Americanos e Europeus temem, neste caso, a canalização da força expansiva japonesa para o Terceiro Mundo, o que exigiria, entretanto, reestruturar importantes setores da economia do Japão, a qual foi basicamente orientada para concorrer em mercados altamente sofisticados.

9 A luta por uma nova ordem econômica internacional não exclui a possibilidade de que venham a prevalecer as formas de cooperação entre paises industrializados implícitas nas hipóteses 1 e 2 referidas. Mas somente essa luta poderá modificar as atuais relações de dominação-dependência que caracterizam o sistema de divisão internacional do trabalho.

terior das atividades produtivas, de forma a reduzir as repercussões negativas no plano social.

Nas condições presentes, a competitividade internacional requer uma estrutura de custos que nem sempre é compatível com os elevados níveis de salários e a rigidez de emprego que prevalecem nos países capitalistas mais avançados. A solução desse problema pode vir de modificações no estilo de desenvolvimento de forma a favorecer setores da demanda efetiva que não geram pressão sobre a capacidade para importar. Assim, o desenvolvimento do setor cultural poderá elevar o nível de vida da população sem exigir maior internacionalização da economia. Certo: transformações estruturais desse tipo só terão permanência se a demanda de bens culturais vier a traduzir aspirações efetivas da população, ou melhor, se tais bens concorrerem com setores da oferta que exercem pressão sobre a capacidade para importar. Dadas essas condições, a elevação do nível de vida far-se-ia com estabilidade ou mesmo declínio do grau de inserção na economia internacional; *mutatis mutandi* a busca da competitividade internacional já não acarretaria desemprego estrutural. Mas, tais objetivos não podem ser alcançados se os bens culturais são considerados pelo indivíduo como simples dádivas da coletividade. Portanto, a ordem de prioridade da sociedade (a distribuição da renda aí se inclui) deverá ser posta em causa, o que deixa claro que, por este lado, as transformações não se farão sem choques.

A gravidade dos impasses que atualmente se manifestam não deve impedir-nos de perceber que certas linhas de força se estão definindo. O modelo de coordenação tripolar avança no plano econômico, ao mesmo tempo em que a tutela americana se reforça no plano militar. O recuo para um protecionismo seletivo no quadro dos três grandes sub-

sistemas repercute menos negativamente nos Estados Unidos que na Europa Ocidental e no Japão. Esse recorte tripolar começa a manifestar-se sob a forma de autodisciplina seletiva dos fluxos comerciais e também se reflete no plano monetário mediante uma estrita cooperação entre os Bancos Centrais. A busca de mecanismos de coordenação entre os três subsistemas se manifesta ao nível das grandes empresas e de órgãos de governo responsáveis por políticas em setores críticos, como a energia.

A filosofia que presidiu à elaboração do VIII plano francês, que se refere ao período 1981-85, é ilustrativa do espírito que está prevalecendo: abrir espaço no plano internacional, mediante o reforçamento das empresas habilitadas a esse fim, mas preservar a tutela do Estado, à semelhança do que ocorre no Japão. Pretende-se evitar que a empresa transnacionalizada perca sua identidade nacional, o que requer uma estratégia de transnacionalização definida em cooperação com o Estado. No caso da França o primeiro objetivo dessa cooperação é reforçar o processo de integração econômica na Europa Ocidental. Mas o que se tem principalmente em vista é reduzir o custo social da internacionalização da economia. A esse fim, se busca infletir o progresso tecnológico de forma a reduzir a elasticidade-crescimento da demanda de recursos não-renováveis, particularmente os energéticos.

Dois traços se distinguem com nitidez na nova fisionomia que assume o capitalismo avançado: a) a tendência a fundar a competitividade internacional em atividades que se baseiam na inovação técnica e/ou no controle da tecnologia; b) maior peso ao fator político na formação dos preços, em função do uso de recursos não-renováveis. Essas duas tendências levam a crer que o capitalismo se configurará cada

vez mais como um sistema "organizado", no qual cabe a órgãos políticos (nacionais e/ou internacionais) importantes funções supervisoras, à semelhança da experiência japonesa. E não se deve perder de vista que essa evolução é uma resposta às exigências do processo de internacionalização das economias mais avançadas, sendo portanto de esperar a manutenção ou intensificação do impulso expansionista externo. Esse ponto deve ser tido em conta em qualquer reflexão sobre as opções que se apresentarão aos países do Terceiro Mundo.

No momento presente esse Terceiro Mundo não é mais do que uma nebulosa, cujas virtualidades apenas começam a manifestar-se. Enquanto os países capitalistas avançados e os países de coletivismo autoritário aparecem na cena internacional com perfis definidos, essa meia humanidade em que os pobres e miseráveis se contam por centenas de milhões apenas dá os primeiros passos na tomada de consciência da realidade do poder que se exerce em escala internacional e comanda seu destino. O mais urgente, portanto, está em forjar uma vontade política capaz de ativar forças dispersas ou apenas virtuais.

Que formas de ordenação política terão que inventar os países do Terceiro Mundo para, a despeito de disparidades e contradições, escapar à situação de impotência econômica em que se encontram atualmente? Como transformar esses enormes recursos potenciais de poder que enfeixam – mercados em expansão, reservas de recursos não-renováveis, excedentes financeiros – em força atuante no plano internacional? Como evitar que muitos desses recursos, transferidos para o controle de empresas transnacionais, se transformem em instrumentos de dominação externa deles mesmos? Certo: em muitos países do Terceiro

Mundo as minorias dominantes são solidárias das forças internacionais que se beneficiam da situação de dependência em que se encontram seus próprios países. Mas nenhum sistema de dominação social é definitivo e é considerável a mutabilidade social que se observa no Terceiro Mundo, em parte reflexo da fluidez da situação internacional.

Tudo leva a crer que no decênio dos 80 o Terceiro Mundo emergirá como ator de peso nas instâncias decisórias que de uma ou outra forma assumirão responsabilidades crescentes na ordenação internacional. Os impasses a que nos referimos estão levando os países capitalistas avançados a buscar formas de cooperação, das quais emergirá uma nova estrutura de poder. Os países do Terceiro Mundo terão de responder com uma ou outra forma de organização política, se pretendem preservar os avanços já obtidos na luta contra a dependência. Dessa dialética surgirá o embrião da estrutura de poder que finalmente disciplinará o processo de interdependência a que estão condenados todos os povos, como condição de sobrevivência. O papel que aí venha a assumir o Terceiro Mundo em grande parte dependerá do que façam desde agora uns poucos países, entre eles o Brasil.

TERCEIRA PARTE

O NORDESTE

DIRETRIZES DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

"Uma nova política para o Nordeste?" Essa pergunta, que vem sendo repetidamente feita por sucessivas gerações de brasileiros, enfeixa um equívoco, pois uma política para o Nordeste é acima de tudo uma política para o Brasil. O Nordeste não é um simples problema regional e tampouco um problema nacional entre outros, cuja abordagem pudesse ser deixada para amanhã, como se a solução dos demais pudesse avançar enquanto a desse espera. O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste pode-se dar por certo que os problemas maiores do país se estão agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente.

Com efeito: se continuamos a negligenciar o fundamental, dificilmente poderá o Brasil superar o subdesenvolvimento, vale dizer, assumir formas superiores de organiza-

ção social em que o conjunto da coletividade se beneficie dos frutos do próprio trabalho. Os problemas mais difíceis que nos afligem na fase atual, quando completamos um século de esforços pelos caminhos da industrialização, refletem de uma ou outra forma essa rachadura criada pelas dissimetrias entre as duas regiões que são as matrizes de nossa nacionalidade.

Assinalemos alguns pontos. Por que a renda no Brasil aparece como sendo mais concentrada do que em qualquer outro país de nível de produtividade similar ao nosso? Simplesmente porque as disparidades regionais fazem com que os aspectos mais negativos do desenvolvimento dependente aqui se apresentam agravados; na região mais pobre é maior a proporção de pessoas relegadas à condição de miséria. Por que é tão lenta a ascensão social das populações de origem africana entre nós – o que pressagia para o futuro deste país problemas raciais que poderão ser tanto mais graves quanto nos habituamos a suprimi-los de nosso horizonte de reflexões – ? Simplesmente porque as populações de origem africana são proporcionalmente mais numerosas nas regiões em que se acumula o atraso relativo. Por que é tão lento o nosso desenvolvimento social, a despeito do forte processo de acumulação e da relativa mobilidade que caracteriza nossa sociedade? Porque os fluxos migratórios que se originam nas áreas de atraso relativo operam no sentido de frear, ou paralisar, os movimentos sociais reivindicatórios nas regiões em que a produtividade cresce fortemente.

Queiramos ou não, os grandes problemas do Brasil somente podem ser diagnosticados se se tem do país uma visão que leve em conta a fratura fundamental dessa desigualdade regional. Portanto, uma política adequada para o Nordeste significa renunciar à ilusão de que essa região é tão-somente um apêndice, algo que pode ser relegado a se-

gundo plano, que pode esperar um amanhã incerto em que "o bolo a distribuir" seja maior.

Pensar que o Nordeste é um problema entre outros não significa apenas renunciar a entender o nosso país; também significa condenar uma enorme massa de população, que não dispõe de autonomia para decidir o próprio destino, à frustração e à miséria. Não esqueçamos que aí se reproduz o estilo de desenvolvimento que prevalece no Centro-Sul do país, caracterizado por elevados padrões de consumo das classes de rendas médias e altas. Sendo a renda por habitante muito mais baixa na região, a reprodução desses padrões de consumo requer uma maior concentração de renda, o que implica em condenar a grande maioria da população à condição de pobreza e miséria.

Concentração de renda é um disfarce que usamos para mascarar a concentração dos gastos de consumo. Se o estilo de desenvolvimento é o mesmo, na região onde a penúria é maior, também relativamente maior é o desperdício, a margem de gastos supérfluos ou suntuários. E não se trata apenas de consumo privado. A coletividade também deve arcar com formidáveis investimentos infra-estruturais destinados a assegurar esses padrões de consumo. Sem embargo de sua pobreza o Nordeste instalou-se na civilização do automóvel à qual corresponde um estilo de urbanização que por si só absorve ingente esforço de investimento improdutivo. Como pode uma região de baixo nível de renda modernizar-se na escala e com a rapidez do ocorrido no Nordeste nos últimos dois decênios, sem esterilizar em bens duráveis de consumo e seu suporte infra-estrutural grande parte dos magros recursos de que dispõe para satisfazer as necessidades básicas de seu povo? Ora, a rapidez desse processo de modernização não se explica sem ter em conta a integração econômica da região com o Centro-Sul do país, que já al-

cançou um grau de acumulação bem mais alto e onde veio a prevalecer um estilo de desenvolvimento baseado na concentração da renda e na exacerbação do consumo de bens duráveis.

Dependesse o Nordeste do desenvolvimento da própria produção industrial e de importações do exterior para abastecer o mercado local, tudo leva a crer que o processo de modernização teria sido muito mais lento. A civilização do automóvel e da televisão em cores aí não teria conhecido a explosão que conduziu ao quadro atual de extrema polarização social. A entrada líquida de recursos, que aparece na contabilidade social da região, tem como contrapartida um elevado nível de investimentos estéreis destinados a modelar o mercado regional às exigências da estrutura industrial do Centro-Sul, na qual predominam as indústrias de bens duráveis de consumo. Somente assim se explica a baixa relação produto-capital, ou seja, o baixo rendimento médio dos investimentos que aí se realizam.

As relações estruturais que vieram a prevalecer fazem que a industrialização nordestina seja, no essencial, uma prolongação do desenvolvimento industrial do Centro-Sul, e só secundariamente uma resposta aos requerimentos da população local. Por outro lado, a oferta no mercado local; alimentada pela indústria do Centro-Sul, alcança um elevado grau de sofisticação, comparativamente ao nível médio de renda da população. Os obstáculos que em outras partes do mundo limitam o processo de modernização – e que se originam na balança de pagamentos e na insuficiente dimensão do mercado interno face às exigências da tecnologia moderna – no Nordeste são contornados graças à integração industrial com o Centro-Sul.

Em fase anterior do processo de industrialização de nosso país, a dependência do Nordeste com respeito ao

Centro-Sul manifestava-se principalmente sob a forma de um saldo positivo nas relações comerciais da região com o exterior, saldo que era dispendido no Centro-Sul a um nível de preços relativos tanto mais alto quanto maior era a proteção que recebiam as indústrias que então se instalavam no país. Ademais, parte dos capitais que se formavam no Nordeste eram drenados para o Centro-Sul, onde as oportunidades de investimento se afiguravam mais interessantes. Nessa fase, a economia nordestina comportava-se como um subsistema cuja dependência era essencialmente comercial; o seu sistema produtivo operava com certo grau de autonomia.

A forma assumida pela industrialização recente ao favorecer certo tipo de integração com o Centro-Sul – as indústrias modernas do Nordeste produzem insumos para as do Centro-Sul e destas recebem equipamentos e outros insumos – apagou progressivamente a referida autonomia. Sempre existe um certo grau de dependência comercial, pois a região continua a manter um saldo positivo com o exterior e os produtos industriais do Centro-Sul são subsidiados quando exportados para o exterior e não quando o são para o Nordeste. Contudo, este já não é o problema principal.

Mesmo que se admita que a produção industrial do Centro-Sul é competitiva internacionalmente e que a drenagem de recursos financeiros para fora da região já não tem expressão (o sistema fiscal pode operar como vetor de recursos compensatórios) a dependência permanece de forma insidiosa. Com efeito, ao transformar-se num espaço em que se localizam atividades industriais complementares da economia do Centro-Sul, o mercado de bens de consumo nordestino teve de adaptar-se à estrutura da oferta de produtos industriais que se origina na região de maior desenvolvimento relativo. A nova dependência reside exatamente

na subordinação à lógica de uma industrialização que abarca o conjunto do país e é comandada do Centro-Sul, transformando-se o Nordeste em simples apêndice de um mercado dominado por uma clientela de nível de renda mais alto e onde se exacerbam as tendências consumistas.

A concentração de renda dentro da própria região a que deu origem essa forma de dependência tem projeções no setor agropecuário, o qual permanece praticamente fora do processo de integração nacional. Assim, a demanda de produtos da pecuária é favorecida pela concentração da renda; a necessidade de mobilizar recursos para responder com oferta interna repercute negativamente no setor agrícola produtor de alimentos de consumo geral. Em conseqüência, a capitalização no agro, sob a forma de modernização da infra-estrutura e de investimentos orientados para a satisfação dos setores mais dinâmicos da demanda, repercute negativamente no emprego rural. A população se desloca para as zonas urbanas sem maiores perspectivas de melhoria das condições de vida, pois a industrialização integrada com a do Centro-Sul tampouco favorece a criação de emprego.

O setor agrícola produtor de alimentos para a massa da população tende a acumular atraso, declinando sua produtividade tanto com respeito ao setor industrial como relativamente à agricultura de exportação e à pecuária. Se se compara o Nordeste com o Centro-Sul, vê-se que o diferencial nos níveis de produtividade tende a reduzir-se no setor industrial e a aumentar na agricultura ligada ao mercado interno, particularmente na produção de gêneros alimentícios de consumo geral. Assim, a reprodução da população continua a realizar-se independentemente do processo de integração industrial com o Centro-Sul. Mais precisamente: essa integração, ao intensificar a concentração da renda, re-

força as formas tradicionais de dominação social que prevalecem nas zonas rurais.

Em síntese, o quadro estrutural das relações inter-regionais que emergiu da industrialização recente opera no sentido de aprofundar a dependência do Nordeste: [1] o mercado da região é cada vez mais um complemento do mercado do Centro-Sul e os investimentos industriais que aí se realizam subordinam-se à lógica da economia do Centro-Sul; destarte, as malformações do desenvolvimento desta última aparecem ampliadas na região mais pobre. O excedente a que dá origem no Nordeste à industrialização financia uma modernização dos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Ademais, a integração das estruturas industriais gera pressões no sentido de equiparar os salários dos quadros técnicos e administrativos com os do Centro-Sul, não só nas empresas em que é efetivo o aumento de produtividade, mas também no setor público e no terciário em geral. Como os setores dinâmicos da demanda são os que se ligam aos grupos de rendas médias e altas, as ativida-

1 Constitui hoje em dia um problema de interesse apenas histórico saber se a industrialização do Nordeste podia haver assumido forma diversa, orientando-se de preferência para o mercado da região e contribuindo mais amplamente para criar emprego e elevar o nível de vida da massa da população. É fora de dúvida que os incentivos criados pela SUDENE estão na origem do surto industrial dos anos 60, durante os quais a produção manufatureira da região cresceu mais rapidamente do que a do Centro-Sul. E também é verdade que a partir de 1964 esse órgão limitou-se a criar facilidades, favorecendo os grandes grupos e punindo as pequenas empresas. Contudo, não se pode afirmar que, sem a participação da SUDENE, a industrialização houvesse tomado outro rumo na região. O máximo que se pode dizer é que essa agência se omitiu face às tendências perversas que se iam definindo, quando sua tarefa precípua era orientar os investimentos subsidiados pelo governo em função dos interesses da população nordestina. Para uma análise do comportamento da SUDENE nesse período, veja-se Raimundo Moreira, *O Nordeste Brasileiro, uma política regional de industrialização*, Rio, 1979.

des produtividas com eles integradas absorvem o essencial do investimento privado local. Desemprego e miséria se espraiam em torno a pequenas ilhas de espaço social em que uma minoria se empenha em ascender a formas cada vez mais sofisticadas de consumo.

Face à escassez de emprego na região mantem-se a corrente migratória, principalmente na direção dos grandes centros urbanos do Centro-Sul, nos quais se definiu uma estrutura social que comporta todo um estrato inferior de nordestinos, subsistema cultural em parte submerso e com precária proteção social. A hipótese de intensificação desse fluxo migratório, que não seria solução para o Nordeste, aumentaria a pressão no mercado de trabalho do Centro-Sul, onde os salários reais tenderiam a crescer ainda mais lentamente e os problemas sociais não poderiam deixar de agravar-se. Basta observar a insuficiência das infra-estruturas urbanas e a massa de menores abandonados para convencer-se de que nos subúrbios das grandes cidades do Centro-Sul não existe solução para os problemas que afligem as massas destituídas do Nordeste.

Uma situação como a que vimos de esboçar em seus traços mais característicos dificilmente poderá ser modificada com medidas homeopáticas ou tímidas. O problema é similar, e possivelmente mais complexo, ao com que se confronta hoje em dia a humanidade, dividida entre países ricos e pobres num processo de difícil reversibilidade. É quase unânime a opinião de que, na ausência de uma ação internacional deliberada e vigorosa, que se desdobre em vários planos visando a modificar a estrutura do sistema global, tenderão a prevalecer as forças que agravam a polarização atual. Se sobram razões para que nas instâncias mais altas haja crescente preocupação com o problema das desigualdades em escala mundial e da ampliação do cinturão de

pobreza em torno aos países ricos, como admirar-se de que entre nós se denuncie a existência de problema idêntico em âmbito nacional? Certo: no caso do Brasil não se trata apenas de uma divisão entre beneficiários e vítimas de um intercâmbio desigual, fundado em uma visão dicotômica do valor do trabalho humano. A fratura que nos alquebra tem projeções negativas num como no outro lado do país. No Nordeste perpetua-se a miséria de grandes massas de população; no Centro-Sul freia-se o progresso social e cresce a marginalidade urbana.

Se hoje se discute amplamente a ordem econômica internacional é porque os povos em torno de cũjas economias se estruturou o sistema de divisão internacional do trabalho sentem o seu futuro ameaçado. Felizmente, no nosso caso, algo mais do que medo pode induzir-nos à ação, pois existem bases objetivas de autêntica solidariedade entre forças sociais que no Nordeste e no Centro-Sul lutem para que o desenvolvimento beneficie efetivamente a grande maioria da população do país.

É fundado na convicção de que existem essas bases objetivas, sobre as quais fundar uma política visando a abordar de frente e com os meios adequados o que nos parece ser o maior problema do país, que nos permitiremos avançar algumas reflexões sobre o que poderiam ser as diretrizes básicas dessa política.

A ação teria que ser conduzida simultaneamente em torno a três eixos principais. O primeiro assumiria a forma de transferência maciça de recursos para a região em um período de pelo menos um decênio; o segundo teria por objetivo introduzir modificações estruturais que produzam melhoras sensíveis nas condições de vida e na capacidade de iniciativa da massa trabalhadora rural; e o terceiro visaria a

aumentar de forma substancial a participação do Nordeste na atividade industrial do país, numa forma de complementação com o Centro-Sul que não crie dependência e sim tenha em conta as particularidades sociais e ecológicas da região mais pobre.

Esses três planos de ação se reforçam e completam. Comecemos pelo segundo que é certamente o de mais difícil realização. O objetivo central neste caso seria incorporar as massas rurais do Nordeste ao esforço de desenvolvimento, o que somente pode ser alcançado se esse desenvolvimento beneficiar de forma imediatamente perceptível para eles uma parcela importante dos trabalhadores rurais. No quadro da atual estrutura agrária a penetração dos recursos financeiros e da técnica moderna tende a fazer-se de forma a aumentar a distância entre uma ínfima minoria beneficiada e a imensa maioria esquecida.

O atual esforço de capitalização, particularmente quando favorece a pecuária, engendra a marginalização de muitos que são atirados à beira da estrada. Concomitantemente, o minifundismo, de que depende em boa parte a produção de gêneros de consumo geral, avança em terras de inferior qualidade contra a barreira dos rendimentos decrescentes.

O trabalho de reconstrução estrutural a realizar é considerável e somente conduzirá a bom porto se contar com a efetiva participação da população rural. Em uma primeira fase tratar-se-ia de liberar o pequeno produtor da exploração escorchante fundada na parceria ou no pagamento de foro ou renda da terra. Como justificar que o trabalhador pague aluguel pela terra que utiliza quando, mobilizando a totalidade da força de trabalho da família, não consegue tirar dessa terra o correspondente a um salário mínimo? Em

uma segunda fase se criariam as condições, mediante a liquidação do minifúndio, para que a unidade familiar utilize plenamente sua capacidade de trabalho e se torne apta para incorporar novas técnicas e capitalizar.

Noutro plano, ter-se-iam de criar facilidades para que o homem do campo aplique sua capacidade de trabalho subutilizada, quando esta exista, na melhoria de suas condições de habitação. Para que isso ocorra, é necessário que os pequenos produtores se associem em cooperativas, que os defendam contra a voracidade dos intermediários comerciais e financeiros, e que se organizem para atuar no plano político. A assistência médica e escolar, tendo em conta que os adolescentes são no campo uma força produtiva auxiliar, teria que ser suficientemente eficaz para que em um decênio o homem do campo chegue a ser algo distinto do semienfermo analfabeto que é o rurícola nordestino de hoje.

O objetivo estratégico seria eliminar simultaneamente o latifúndio predatório e o minifúndio asfixiante que, conjugados, formam um sistema brutal de exploração do homem. A produção de gêneros alimentícios destinados à massa da população faz-se no Nordeste principalmente em pequenas parcelas de exploração individual, dentro dos latifúndios ou em terras marginais. Se se pretende reconstruir a sociedade de forma a liberar a capacidade de iniciativa do trabalhador, é pelo desmantelamento dessa estrutura que se deve começar. A atual estrutura agrária do Nordeste é um meio de dominação social sem ser um instrumento de progresso econômico. Portanto, economia e sociedade devem ser transformadas conjuntamente. Daí a necessidade de considerar o homem do campo como ator político ativo, e não apenas como força de trabalho.

O enfoque tecnocrático, que com seu misto de medo e desprezo do povo pretende cobrir-se contra todo risco, é obtuso face a problemas dessa ordem. Uma sociedade não ascende a formas mais complexas de organização pela simples graça do Príncipe. Mas, desgaste e perda de tempo podem ser evitados quando a ação política é capaz de canalizar e orientar as forças sociais que a mesma política contribui para ativar.

Passemos agora ao terceiro plano de ação visando a aumentar a participação do Nordeste na atividade industrial do país. O estilo centralizador da industrialização brasileira, que tudo subordinou ao pólo paulista, abriu poucas opções ao Nordeste fora do aproveitamento das matérias-primas locais em conexão com a energia elétrica relativamente barata do sistema da CHESF. A integração com o Centro-Sul fez-se, portanto, com base em indústrias de alta capitalização e pouco emprego. Esse processo é de reversão difícil e, na ausência de um esforço deliberado para contê-lo, deverá aprofundar-se. Mas, como ignorar que essa "ajuda" à industrialização levou à destruição de múltiplas atividades produtivas locais e inibiu a criação de outras, pois tendeu a tudo subordinar à lógica da integração com o Centro-Sul? O essencial do esforço financeiro foi realizado em indústrias que se destinam a economizar divisas, que são utilizadas principalmente pelo Centro-Sul, ou a produzir insumos que se destinam à região mais desenvolvida. Esse tipo de industrialização reproduz as características da economia primário-exportadora baseada na exploração de recursos minerais.

Assim como a industrialização do Centro-Sul requereu a ação deliberada do Estado – supletiva, complementar e corretiva das forças do mercado – a correção das distorções

a que conduziu a excessiva concentração geográfica da atividade industrial exige um esforço estatal de considerável amplitude. Uma planificação atenta às dimensões continentais do país e aos desníveis regionais de desenvolvimento deveria orientar a localização das atividades industriais.

Independentemente das atividades industriais que são uma projeção do Centro-Sul, uma série de outras atividades manufatureiras poderão desenvolver-se na região, sob a forma de pequenas e médias empresas, se adequadamente amparadas. Atividades fronteiriças entre o artesanato e a manufatura não somente criam emprego mas são a única forma de abastecer mercados locais de modesto poder de compra. A utilização de novas fontes de energia, particularmente a biomassa, contribuirá para viabilizar essa descentralização das atividades manufatureiras.

Se é possível que o Estado, entre nós, tenha ido demasiado longe na assunção de responsabilidades diretas no investimento e na gestão da economia, pouca dúvida pode haver de que esse mesmo Estado tem ignorado que o desenvolvimento deve abranger o conjunto do país, e que é exatamente no que se refere à localização da atividade econômica que mais falham as forças do mercado. A localização da atividade produtiva deveria ser preocupação maior em um país com as dimensões e características ecológicas do Brasil. A atual concentração industrial não tem justificativa econômica clara e são profundas as conseqüências sociais negativas que engendra. Se nos capacitamos disso, mais facilmente poderá realizar-se o esforço visando a criar condições no Nordeste para aí fixar uma parcela maior dos futuros investimentos industriais. Um objetivo poderia ser duplicar, até o fim do século, a participação do Nordeste na atividade manufatureira nacional, a qual se reduz atualmente a cerca

de 7 por cento. Isso significaria para a região alcançar uma taxa de crescimento anual da produção manufatureira entre 15 e 20 por cento, admitindo-se que se mantenha a taxa histórica para o conjunto do país. Como por essa época a população nordestina muito provavelmente não será inferior a um quarto da nacional, a meta referida, que poderá parecer ambiciosa, deixaria a região com um grau de industrialização ainda bem inferior ao da região Centro-Sul.

A descentralização industrial poderá ser o caminho para corrigir a tendência ao gigantismo, que prevaleceu nos anos recentes e é tão do gosto das empresas transnacionais; viria, assim, favorecer as empresas médias e pequenas, devolvendo aos empresários nacionais parte da iniciativa que perderam nos últimos decênios.

Vejamos agora o primeiro ponto, cuja realização é condição necessária ao êxito das outras iniciativas referidas. Tratar-se-ia de provocar uma transferência maciça de recursos financeiros e técnicos para a região. Somente se nos convencermos de que é o futuro de todo o país – de nossas aspirações como nação – que está em jogo, poderá esse esforço ser realizado, pois ele depende da mobilização de forças sociais e políticas de grande magnitude. Algo como um por cento do produto interno deveria ser transferido para a região, sob a forma de recursos a serem aplicados dentro de programação rigorosa, durante um período não inferior a dez anos. Esses recursos deveriam suplementar as transferências que já se realizam atualmente e que são de caráter compensatório ou são absorvidas por investimentos improdutivos.

Um exemplo numérico aproximativo nos permite ter uma idéia do volume dos recursos envolvidos. Admitamos que o produto interno do país seja atualmente de cerca de 200 bilhões de dólares; o montante dos recursos a transferir

alcançaria no primeiro ano 2 bilhões. Se se mantém a taxa histórica de crescimento do produto (7 por cento ao ano), no final do decênio esse produto alcançaria 400 bilhões de dólares aos preços atuais, devendo a transferência por essa época ser da ordem de 4 bilhões. O montante total transferido atingiria, portanto, 30 bilhões.

Prosseguindo o exercício com base em dados aproximativos, admitiremos que o produto interno do Nordeste constitui um décimo do nacional e que a taxa de investimento (excluídos os ligados a atividades estritamente suntuárias) seja de 20 por cento do produto. Neste caso, a transferência de recursos permitira aumentar o potencial de investimento efetivamente reprodutivo em 50 por cento, ou seja, elevar a taxa a 30 por cento.

Longe de mim a idéia de fazer projeções macroeconômicas no ar, postulando que o aumento da acumulação seria causa suficiente para intensificar o crescimento econômico. Menos ainda cometeria o pecado de imaginar que crescimento econômico se traduz necessariamente em desenvolvimento ao nível do conjunto da sociedade. Ainda assim, convém lembrar que, na hipótese favorável de que a transferência de recursos se traduza em intensificação proporcional do crescimento e admitindo que as taxas de crescimento são atualmente idênticas no Nordeste e no Centro-Sul (7 por cento) e que a renda média do nordestino corresponde a um terço da média nacional – no final do século essa renda ainda seria em uma terça parte inferior à média.

Esse não é o problema. Desigualdades de níveis de renda por habitante existem por toda parte. O que se deve buscar não é tanto eliminar as diferenças de nível de renda, se bem que isso seja em certa medida necessário, e sim transformar a sociedade nordestina a fim de que o desenvolvimento beneficie efetivamente a massa da população. Se não

se eleva deliberadamente o nível de vida do homem rural nordestino, se este permanece prisioneiro da fome e da ignorância, a estrutura social do conjunto do país tenderá a permanecer semi-imobilizada, reproduzindo agravadas as extremas desigualdades que a caracterizam no momento presente. O objetivo estratégico deveria ser abrir espaço para que os que estão realmente embaixo na escala social se transfigurem em agentes ativos do desenvolvimento. Esse primeiro impulso, visando a romper as estruturas que aprisionam os que estão mais embaixo, somente virá à luz como fruto de uma decidida vontade política.

A transferência de recursos teria como objetivo central transformar as estruturas rurais, melhorar as condições de saúde e educação, particularmente nas áreas produtoras de alimentos de consumo geral, criar as condições de acolhimento das novas implantações industriais e dar vitalidade às pequenas e médias empresas diretamente ligadas à satisfação das necessidades da população de renda modesta. Uma visão a longo prazo é absolutamente necessária se se pretende romper as velhas estruturas responsáveis pela passividade e pelo fatalismo que imobilizam atualmente grande parte da população nordestina.

Um esforço dessa natureza, exaltante como pode parecer, somente será levado adiante com êxito se se dão duas condições. A primeira é uma mobilização de forças sociais em todo o país, o que pressupõe a tomada de consciência de que, se o Brasil persiste pelo atual caminho das crescentes desigualdades sociais e regionais, o nosso futuro como nação poderá ser posto em xeque. Somente essa ativação de forças sociais amplas poderá gerar a vontade política necessária para romper as inércias que em nosso país se opõem a toda mudança no plano social. A segunda condi-

ção é que o Nordeste assuma a liderança dessa luta, despertando da letargia a que foi reduzido pelo centralismo autoritário que se implantou no país a partir de 1964. A mobilização nordestina apressará a restauração de um autêntico federalismo, sem o que a vontade política da região não se poderá manifestar no plano nacional.

Acima de tudo é indispensável não perder de vista que, se temos a pretensão de construir uma nação que assuma plenamente o seu destino, a omissão não é alternativa. Se a História nos pedir conta, algum dia futuro, a todos nós brasileiros, das oportunidades que aproveitamos ou perdemos na luta para edificar a pátria com que sonhamos, será para o Nordeste que se voltará nosso pensamento. Lá ter-se-á consumado a nossa derrota, ou vitória.

ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS

Os que tiveram a nobre iniciativa de nos convidar para refletir sobre a problemática atual do Nordeste sugeriram-me que abordasse o tema das alternativas institucionais no quadro de uma política de desenvolvimento regional.

Reconheço que essa é uma sugestão por demais atrativa pois nada que é criação dos homens tem mais importância para a vida social do que as instituições. Mas uma tal sugestão nos obriga a uma clarificação inicial. Não se diagnosticam adequadamente os problemas do Nordeste se isolamos a região do conjunto nacional. A dialética do todo e da parte aqui se aplica em sua plenitude. Portanto, as alternativas institucionais devem ser inicialmente encaradas do ponto de vista do todo, que é o país. Devemos pensar o Nordeste na qualidade de brasileiros, de cidadãos de uma nação soberana, e não como habitantes de uma região dependente, cujo destino se decide alhures.

Muitos são os estudiosos da história nacional que têm assinalado a alternância de fases em que se reforça o poder central com outras em que se vitalizam os poderes regionais

e locais. Esse movimento pendular de distribuição do poder político de alguma forma descreve o processo histórico de formação da nacionalidade brasileira, que tem como um de seus traços característicos a consciência de que somos um povo com um compromisso com o futuro, pois nos cabe ocupar e valorizar um dos maiores espaços ainda disponíveis do planeta. É esse compromisso com o futuro que fundamenta a unidade nacional. Vivemos num país de fronteiras abertas, com um patrimônio territorial ainda em processo de descoberta. Contudo, essa consciência de unidade nacional coexiste com um senso de identidade que se definiu historicamente em cada região particular do país. Não somos um país de etnias e só superficialmente podemos ser vistos como uma sociedade de massas. A identidade do brasileiro tem raízes em sua inserção regional, reflete um sistema de valores que cristalizou, a partir de elementos comuns ou não, em cada subregião do imenso território do qual se assenhoreou a Coroa portuguesa.

A pulsação centralismo-descentralismo deve portanto ser situada na história, ligada que está a essas duas características fundamentais do nosso povo que são a consciência de unidade nacional e a percepção da identidade regional. Equivoca-se quem aí pretende identificar uma alternativa de quadros institucionais excludentes.

O centralismo do período monárquico, que se limitava ao quadro institucional político, foi uma condição necessária para a formação de um Estado nacional, pois as distintas regiões constituíam entidades econômicas sem vínculos entre si ou com vínculos demasiado débeis. A descentralização da primeira República liga-se ao grande surto da economia cafeeira; graças a ela, a política econômica do governo central passou a subordinar-se aos interesses da região em mais rápida expansão. Por outro lado, o centralismo do período de Vargas abriu o caminho à unificação do merca-

do nacional, unificação exigida pela expansão industrial que se intensifica a partir da crise mundial de 1929. A descentralização da Constituição de 1946 foi evidentemente uma reação contra os excessos do centralismo varguista, mas permitiu tomar consciência das malformações da industrialização demasiado centralizada, particularmente da tendência à concentração da renda em detrimento de regiões densamente povoadas como o Nordeste. É desse período a criação da SUDENE. Por último, o centralismo dos governos militares deu ênfase a uma política de "integração nacional" que teve na estrada transamasônica sua expressão mais característica.

Esse esboço panorâmico nos permite refletir sobre o problema da organização do Estado nacional, que é de óbvia relevância neste momento. O centralismo brasileiro foi instrumental tanto na formação da nacionalidade como na constituição de um sistema econômico integrado. Com efeito, ele transformou uma constelação de regiões que possuíam uma certa herança cultural comum, mas praticamente sem vínculos econômicos, em uma nação consciente de sua unidade, e, em fase subseqüente, forjou um mercado comum graças ao qual a industrialização pôde avançar com rapidez.

O problema inicial era, portanto, o da fragilidade dos vínculos entre grupos de população espalhados em um vasto território, quase sempre articulados de forma autônoma a centros econômicos no exterior. O Estado brasileiro monárquico, sendo uma prolongação do Estado português, manteve-se eqüidistante das regiões e deu prioridade à defesa da unidade nacional. Não existia base econômica em que fundar essa unidade, quando não fosse a defesa do tráfico africano sob permanente ameaça dos ingleses na primeira metade do século passado. Mas não há dúvida de que a idéia de unidade foi a chave para criar em todas as regiões o

sentimento de co-responsabilidade na defesa do imenso patrimônio territorial.

Ora, essa missão histórica do Estado brasileiro, como instrumento formativo da nacionalidade, cumpriu-se plenamente quando as distintas regiões se integraram em um só sistema econômico. Coube ao ultracentralizado Estado Novo de Vargas completar essa tarefa, quiçá de forma algo precipitada. A desorganização da economia primário-exportadora, que ocorreu no decênio dos 30, impôs a reorientação das atividades produtivas para o mercado interno. As barreiras alfandegárias entre estados federados tiveram que ser desmanteladas e fez-se necessário construir um sistema viário que facilitasse o intercâmbio entre as distintas regiões do país. Por outro lado, foram feitas reservas de mercado dentro do país, a um nível de preços remunerador, para produtos que dependiam tradicionalmente de mercados externos, como o açúcar do Nordeste, a borracha da Amazônia e outros. Com a industrialização, surgiu no país um mercado para matérias-primas tradicionalmente exportadas, ao mesmo tempo que, mediante proteção tarifária, reservava-se para a indústria nacional o mercado de regiões que antes se abasteciam no exterior de produtos manufaturados.

Dessa forma, surgiu todo um tecido de vínculos econômicos entre regiões que anteriormente se articulavam quase somente no plano político. Essas relações são complexas e envolvem conhecidas dissimetrias, mas nem por isso deixam de ser sólidas. Portanto, não é exagerado afirmar que o centralismo está hoje inscrito na estrutura econômica do país. A unidade nacional já não se circunscreve ao plano subjetivo, pois ela penetra em todos os interstícios da vida cotidiana. Nessas circunstâncias, o centralismo político constitui simples redundância, porquanto contribui para agravar os

aspectos negativos do centralismo econômico na medida em que retira o contrapeso da autonomia regional.

Como ignorar que a integração de economias de distintos níveis de desenvolvimento é concentradora de riqueza no espaço? A indústria moderna tem nas economias de escala uma de suas alavancas principais, o que é suficiente para que a atividade econômica tenda a concentrar-se geograficamente. A isso cabe acrescentar que os custos de transporte são em grande parte socializados pelo Estado, o que reforça a tendência à concentração. De uma maneira geral, os investimentos públicos geradores de economias externas seguem o mesmo padrão de localização dos investimentos privados, favorecendo as regiões que lideram o processo de industrialização. Por último, os serviços públicos de toda ordem favorecem as populações urbanas, cuja importância relativa aumenta em função da industrialização.

Face a essas tendências, inerentes à economia de mercado, em todos os países, e não somente nos de grandes dimensões, introduzem-se corretivos visando a prevenir a desertificação humana e cultural de áreas economicamente mais frágeis. Em síntese, o que se busca é evitar que a racionalidade econômica, a qual está em geral referida a um horizonte temporal relativamente estreito, venha a prevalecer em toda a dimensão do social. O problema é similar ao da poluição das águas e do ar, e também ao da utilização abusiva de reservas de recursos não-renováveis. A racionalidade econômica, na qual pesam consideravelmente os critérios da empresa privada, não é suficientemente abrangente para ter em conta esses e outros aspectos da vida social.

A luta pela descentralização do poder político, que hoje é um traço comum a todos os países que avançaram no processo de industrialização, exprime o desejo de contrapor à lógica dos interesses econômicos uma racionalidade mais abrangedora, fundada na percepção do sistema de valores

que rege a vida social. Em outras palavras: somente a vontade política poderá evitar que a difusão da racionalidade econômica transforme um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos.

O problema institucional maior, que se coloca ao Brasil no momento presente, é exatamente esse de abrir espaço para a emergência e vitalização das forças que expressam a capacidade criativa da sociedade em todos os planos, forças que entre nós têm profundas raízes regionais. Somente assim poderemos escapar à ilusão de um desenvolvimento mimético que priva os brasileiros de identidade cultural, ademais de engendrar crescentes desigualdades sociais e regionais.

Mas não nos iludamos com palavras. Não basta restaurar formalmente a federação brasileira para sequer restituir ao poder central eqüidistância com respeito às diferentes regiões do país. Essa insuficiência do quadro federativo tradicional já era evidente nos anos 50 quando discutimos as mudanças institucionais requeridas para conter o empobrecimento da região nordestina. Dessa discussão emergiram alguns pontos que convém ter em conta em toda tentativa de reconstrução institucional futura.

O primeiro desses pontos se relaciona com a necessidade de criar, no quadro do federalismo brasileiro, um instrumento que canalize e expresse uma vontade política nordestina. Não se deve aferir o peso do Nordeste pela modesta participação da região na produção industrial do país. O Nordeste constitui uma fonte inestimável de recursos não-renováveis de importância estratégica para o país, bastando citar o petróleo e o urânio; e também é uma fonte significativa de divisas e um mercado para as indústrias do Centro-Sul mais importante do que o exterior, sem fazer jus a preços subsidiados. Mas não é por esse lado que se deve abordar esse problema institucional maior. Trata-se de abrir espaço no Estado nacional para que esse terço da população

brasileira, que vive na região nordestina, exerça no plano político a influência que lhe corresponde.

A fórmula que se encontrou nos anos 50 não constituiu entorse para o quadro constitucional vigente na época. Essa fórmula consistiu na adesão voluntária dos governadores da região a um órgão deliberativo destinado a gerar uma vontade política regional e a exercer essa vontade dentro do governo federal. Este aspecto do problema, que era de importância fundamental, nem sempre foi percebido com clareza. Não se tratava apenas de lidar com as questões específicas da região, mas também de estar presente nas instâncias que definem a política global do país, a fim de que nenhuma decisão maior fosse tomada sem ter em conta seus efeitos na região economicamente mais débil.

Não nos esqueçamos de que, na medida em que o poder executivo foi ocupando mais espaço no campo das decisões substantivas, o princípio federativo se foi diluindo. A votação do orçamento federal, que era a expressão maior da vontade política da nação, perdeu muito de seu relevo a partir do momento em que o executivo se arvorou o direito de executar esse orçamento de forma discriminatória. Definir a política monetária, cambial e creditícia, num país que se instalou de forma permanente na inflação, constitui uma expressão maior da vontade política, e de há muito escapa totalmente ao controle parlamentar. Ora, o poder executivo, particularmente no que diz respeito às instâncias que atuam no campo econômico, está notoriamente sob forte influência das regiões em que se concentra o poder econômico. O que se objetivou com a instituição da SUDENE foi a criação de um contrapeso, no âmbito do poder executivo, a essa influência, o que somente seria conseguido se o novo órgão expressasse uma autêntica vontade política, tivesse acesso à informação e participasse do processo decisório.

Essa vontade política seria tanto mais vigorosa e eficaz quanto lograsse traduzir a convergência, em torno dos

problemas regionais, das diferentes correntes de opinião que tinham nos governadores seus legítimos representantes. Porque expressava uma unanimidade a partir da pluralidade das visões partidárias a vontade política que emanava da região faria sentir o seu peso não somente no âmbito do poder executivo mas também junto ao Congresso Nacional, responsável último pela definição da política regional.

O segundo ponto em torno do qual houve consenso foi o de que o Presidente da República estivesse representado no Conselho da SUDENE por um membro de seu gabinete, ou seja, por um ministro de estado dedicado a tempo integral aos problemas da região. A fórmula que prevaleceu foi a de ligar o Superintendente desse órgão ao chefe do executivo sem contudo outorgar-lhe formalmente o estatuto de ministro de estado. A experiência mostrou com clareza que a autoridade do superintendente decorria do peso político do órgão, sendo sua ligação direta ao Presidente da República uma condição necessária mas não suficiente. Sem esse peso político, que decorria da composição do Conselho, a capacidade de ação do superintendente se diluiria face à resistência das estruturas administrativas ministeriais.

A esses dois princípios, que nortearam a reforma institucional de fins dos anos 50, cabe acrescentar um outro que emergiu da própria experiência da SUDENE. Logo ficou claro que a significação real da reforma que vinha de ser iniciada estava em conseguir restituir efetividade do princípio federativo, emergindo o Nordeste como uma entidade política *sui generis*. Em outras palavras: somente se reforçava a posição dos Estados, como órgãos executores dos investimentos federais e como elementos ativos de uma nova entidade política em que cristalizasse uma vontade regional, conseguiria a SUDENE defender a região contra o avanço do tecnocratismo no executivo federal, o qual é por definição concentrador de poder pois tudo subordina à racionali-

dade econômica. A fim de contrapesar o poder econômico concentrado no Centro-Sul fazia-se necessário ativar o poder político regional, e este tinha nos governadores eleitos diretamente pelo povo sua expressão mais legitiva, por ser a mais independente do peso das oligarquias rurais.

Portanto, a reforma institucional somente teria êxito se lograsse criar dentro do próprio executivo federal um contrapeso à influência dos grupos econômicos concentrados no Centro-Sul. Esta a razão pela qual os debates no Conselho da SUDENE assumiram a forma de deliberação parlamentar, com transparência da informação e visibilidade das opiniões expressadas. Esses debates, com a repercussão que tinham na imprensa, iam contribuindo para formar uma opinião pública regional, atuando os governadores com freqüência como autênticos líderes da região.

A evolução política a partir do golpe militar de 1964 modificou esse quadro de forma demasiado óbvia para que nos atardemos nesse aspecto do problema. Como é para o futuro que convém olhar, importa apenas sublinhar alguns pontos a reter.

Os governos autoritários são necessariamente centralizadores, portanto, tendem a privilegiar a racionalidade econômica, perdendo de vista que a sociedade não é um mecanismo e sim um processo multiforme que se alimenta de iniciativa e criatividade. Os governos autoritários, mesmo quando motivados pelas melhores intenções, são parcos de imaginação pois pretendem ignorar que a vida social é em grande parte conflitiva e que é nos conflitos que, com freqüência, estão as sementes da renovação.

Se prevalece no Brasil a tendência centralista no plano político, vindo reforçar o centralismo econômico, o Nordeste será necessariamente relegado a plano secundário pelas forças que dominam o Estado nacional, visto principalmente como uma reserva de mão-de-obra e como fonte de matérias-primas.

A luta contra as tendências centralizadoras passa pela revitalização da vida política no país, ou seja, pela valorização do que é próprio a cada região, pela mobilização das populações em torno de problemas que lhes dizem respeito diretamente, pela existência de uma cidadania ativa.

A questão institucional maior está em conciliar essa necessidade de descentralizar com o considerável centralismo já alcançado pelo sistema econômico. Tal objetivo somente será alcançado se a estrutura federativa evoluir no sentido do fortalecimento dos vínculos entre estados nas regiões de maior atraso econômico, como é o caso do Nordeste. A estrutura do poder político é a única barreira possível ao centralismo econômico, e essa estrutura somente evoluirá favoravelmente se emerge uma vontade política regional. Do contrário, o Estado nacional continuará a distanciar-se da realidade social brasileira, em detrimento das regiões economicamente mais frágeis.

Mas, o quadro institucional não se circunscreve aos órgãos do Estado. Sua importância é igualmente grande em outras esferas da vida social, particularmente na organização das atividades produtivas sob responsabilidade privada. A esse respeito tocarei em dois pontos que considero de importância primordial.

Em primeiro lugar me permitirei fazer uma referência à organização do mundo rural nordestino. Convém não esquecer que, no que respeita a recursos de solos aráveis, o Nordeste é região relativamente pobre. Se permanecemos no quadro das técnicas tradicionais e das culturas temporárias, apenas 8,3 por cento das terras nordestinas são consideradas de qualidade boa ou regular para cultivo. Essa porcentagem é de 15,7 na região Sudeste e de 20,6 na região Sul. As diferenças são bem maiores, contra o Nordeste, se incluímos as culturas permanentes. Ora, se consideramos a possibilidade de passar ao manejo moderno dos solos, como meio de ampliar a superfície cultivável, a posição do

Nordeste faz-se ainda mais desfavorável face à região Centro-Sul.

Uma conseqüência prática dessa situação é que no Nordeste se cultivam em quantidades relativamente grandes terras consideradas inaptas ou inadequadas. Essas terras são utilizadas por minifundistas que delas retiram apenas o essencial para sobreviver. Como os minifúndios não são aptos para elevar o seu nível técnico, a massa dos trabalhadores rurais que deles tiram a sobrevivência está presa na armadilha da miséria.

O ponto que gostaria de sublinhar é o seguinte. Os aspectos mais negativos da atual estrutura agrária brasileira aparecem agravados no Nordeste, em razão dessa maior pobreza de terras. O minifundista nordestino é prejudicado duplamente: pela escassês de terra e pela qualidade inferior desta. Freqüentemente ele trabalha em terras inaptas, lutando contra rendimentos decrescentes da própria força de trabalho e sem alternativa de emprego dentro da região. Face a essa situação, o crédito subsidiado e outros favores do Estado, que se orientam para as explorações adequadamente dimensionadas e com boas terras, em nada contribui para melhorar as condições de vida da massa trabalhadora rural. Com efeito, os salários pagos nas explorações agrícolas com maior rentabilidade são um reflexo das condições de vida dos minifundistas instalados em terras marginais. Dessa forma, os benefícios dos aumentos de produtividade se concentram em poucas mãos, mesmo quando eles são o fruto da aplicação de recursos da coletividade.

É esse um problema de ordem institucional, pois o acesso à terra é regulamentado por normas ditadas pelo poder público. Certo, as normas não podem aumentar a quantidade de terra nem melhorar-lhe a qualidade. Mas podem fazer que os investimentos financiados pelo Estado beneficiem a um maior número de pessoas. Uma saída para essa situação poderia ser encontrada na migração em massa de

populações nordestinas na direção de regiões com maior abundância de terras. Muitos foram os espíritos que imaginaram aí haver encontrado a solução desse magno problema. O recente financiamento da estrada transamazônica com recursos que se destinavam ao Nordeste foi assim justificado. Mas a verdade é que as populações que efetivamente migram para outras regiões rurais são as que já superaram a fase da miséria, a menos que a migração se faça no quadro de projetos de colonização, que sabidamente requerem considerável esforço financeiro. Fora disso a migração se faz na direção das zonas urbanas, com base em magra ajuda familiar. É a miséria que se transplanta do campo para a cidade. A importante migração ocorrida no decênio dos 70 na direção Centro-Oeste orgininou-se principalmente no sul do país, onde a população rural está em condições bem superiores às do minifundista nordestino.

A outra saída encontra-se na modificação da estrutura agrária, de forma a obter uma melhor combinação de mão-de-obra e terra nas explorações agrícolas, o que em muitos casos somente é possível mediante a elevação do nível técnico no sentido de aumentar a disponibilidade de solos cultiváveis. Trata-se de orientar a capitalização de forma a favorecer a criação de emprego, como é o caso quando se introduzem adubos e defensivos.

Um primeiro objetivo a alcançar seria liberar o minifundista do pagamento de aluguel pela terra que cultiva, sob a forma de foro, parceria ou outra qualquer. Mas o mais importante é substituir o minifúndio pela exploração familiar com aptidão para capitalizar e ter acesso a técnicas superiores.

Sei de experiência o ceticismo com que se encaram nos meios tecnocráticos as discussões sobre reformas estruturais, particularmente quando se trata do mundo rural. Afirma-se que o nordestino não tem tradição de agricultor e que

não está preparado para exercer a própria iniciativa. Segundo esse raciocínio, somente a empresa moderna pode fazer avançar a técnica nos campos. Mas não nos esqueçamos de que o problema é antes de tudo social. Trata-se de criar um contexto distinto dentro do qual novas formas de comportamento possam emergir. Em todo caso, o que se deve ter em vista é melhorar as condições de vida do homem do campo e não privá-lo de emprego, como freqüentemente ocorre quando o crédito público é canalizado para as empresas que se instalam no campo.

O segundo ponto a enfatizar diz respeito ao papel das empresas pequenas e médias no desenvolvimento de uma região como o Nordeste. Tudo foi feito no Brasil e particularmente no Nordeste para que a grande empresa viesse a assumir o máximo de funções na atividade econômica. Por outro lado, é conhecido o prejuízo favorável que têm os bancos, particularmente os que praticam o crédito especializado e que entre nós são em sua totalidade do setor público, para com o grande projeto. Ora, dado o baixo nível de vida da mâssa da população nordestina é natural que a grande empresa que se instala na região dê preferência a atividades exportadoras. Não é de surpreender, portanto, que o essencial da indústria instalada no Nordeste nos últimos dois decênios produza insumos a serem utilizados fora da região. O mercado local tendeu a ser abastecido de forma crescente pela produção do Centro-Sul, contribuindo assim para reduzir os custos médios das empresas que ali se localizam. O grave dessa situação é que a região tende a ser privada de iniciativa empresarial própria, se bem que a ninguém escape que grande parte dos problemas que a afligem só terão solução se existe dinamismo a todos os níveis da iniciativa empresarial. Com efeito, como não perceber que somente a iniciativa local poderá adaptar a técnica moderna às características ecológicas da região? É essencial, portanto, que o

quadro institucional estimule e proteja essa iniciativa, particularmente quando ela se manifeste entre as comunidades que, em razão do baixo nível de renda, não têm acesso aos produtos originários dos centros industriais.

A industrialização que ocorreu no Nordeste nos últimos dois decênios está na origem de transformações estruturais tendentes a agravar as disparidades de níveis de vida que caracterizam a região. Foram as indústrias que se vinculam aos mercados externos e processam produtos primários as que mais se beneficiaram dos subsídios concedidos pelo Poder Público. Seus efeitos de arrasto são mínimos e a tecnologia utilizada responde às exigências dos mercados extra-regionais, o que se traduz em reduzida criação de emprego. A vinculação com a região assume principalmente a forma de captação de parte do excedente pelos governos locais. É a aplicação desse excedente que responde pela transformação das estruturas sociais. Ora, essa aplicação tem favorecido a ampliação do terciário de nível de renda média e alta. O fenômeno é similar ao que ocorre nos países que desfrutam de um excedente extraído da exportação de um produto como o petróleo: a criação direta de emprego é mínima e os salários muito superiores aos que prevalecem em outras atividades; ademais, o excedente captado pelo Estado conduz à criação de uma classe média que se abastece quase exclusivamente fora da região. A nova classe média nordestina abastece-se no Centro-Sul não somente de produtos manufaturados mas também de alimentos. Assim, os grupos restringidos que se beneficiam do excedente criado pela nova industrialização tendem a se diferenciar socialmente, à semelhança do que ocorreu no passado com a minoria beneficiária do excedente gerado pela economia primário-exportadora. Os setores que produzem para a massa da população trabalhadora não recebem qualquer estímulo,

pois o nível de vida dessa massa permanece estagnado. Em síntese: a industrialização desvinculada do mercado interno tem como principal conseqüência reforçar o processo de modernização. O diferencial de produtividade do trabalho no setor industrial, com respeito ao Centro-Sul, tende a desaparecer, mas se aprofunda esse diferencial no setor agrícola produtor de alimentos de consumo generalizado. A questão fundamental está, portanto, na aplicação do excedente, o qual tanto pode servir para reforçar as velhas estruturas sociais como para viabilizar atividades produtivas vinculadas à massa da população. O poder político é que define o estilo de desenvolvimento.

Abordarei uma última questão de ordem geral. O que se tendeu a chamar de desenvolvimento, no mundo de hoje, é, no essencial, um processo de modernização, ou seja, de adoção por uma sociedade de padrões de comportamento, no que respeita ao consumo, imitados de outros países que são vistos como ocupando posição de vanguarda no progresso. Esses hábitos de consumo implicam em um estilo de urbanização que privilegia o transporte privado e produz a esterilização de grande parte dos investimentos que realiza a coletividade. Ora, o verdadeiro desenvolvimento é a complexificação da sociedade a todos os níveis e vai acompanhado do aumento da capacidade para acumular conhecimento e transformá-lo em instrumentos de ação.

A simples modernização prescinde dessa transformação das estruturas mentais, sendo as pessoas preparadas não para ter iniciativa e criar, e sim para comportar-se passivamente como consumidor. A primeira condição para que haja um verdadeiro desenvolvimento é que a acumulação de conhecimento se transforme em instrumento para atuar sobre a realidade: para identificar problemas e abrir caminhos à solução dos mesmos. O contrário do desenvolvimen-

to é o que vemos hoje nos países enriquecidos a toque de caixa pelos excedentes petroleiros. Aí transplanta-se uma pesada civilização material que só se reproduz enquanto os poços de petróleo estejam jorrando. Essas estruturas estão condenadas a desaparecer sob o próprio peso, à semelhança do ocorrido aos megatérios antediluvianos.

O desenvolvimento do Nordeste terá que ser inventado na própria região a partir de sua realidade ecológica e do patrimônio cultural que cimenta a identidade dos nordestinos. É possível que esse desenvolvimento conduza a um novo estilo de urbanização e a uma nova organização das atividades produtivas no espaço. O uso de novas fontes de energia, particularmente a solar, poderá abrir caminho a uma tecnologia agrícola que concilie o uso intensivo de mão-de-obra com elevados níveis de produtividade.

Em todo caso, um desenvolvimento que beneficie o conjunto da população terá de ser a resultante de um esforço regional a todos os níveis e deverá apoiar-se na iniciativa e na inventividade locais. O mundo universitário da região, que tanto se ampliou nos últimos dois decênios, poderá contribuir decisivamente para abrir esse caminho. A criação desse patrimônio universitário é certamente a reforma institucional mais importante dos anos recentes. Resta saber se a atividade intelectual, que se desenvolve amplamente na região, reproduzirá o processo de modernização ou servirá de consciência crítica nesta fase em que tantos desafios se colocam aos nordestinos. Meus votos ardentes são para que surja essa consciência critica e se ilumine o caminho da ação.

senvolvimento, luta de classes, papel das empresas transnacionais. Inclui ademais uma série de sugestões de caráter normativo, esboço de estratégia para resgatar o país da crise em que o prostrou a improvisação política dos anos recentes. O financiamento do desenvolvimento, as relações internacionais, a estrutura agrária, o papel do Estado, as disparidades regionais, o estilo de desenvolvimento são considerados no quadro dessa estratégia.

O resultado é um trabalho instigante, destinado a provocar proveitosas discussões. Um trabalho que ninguém pode deixar de ler.

O BRASIL PÓS-"MILAGRE"

Celso Furtado

Celso Furtado estudou na antiga Universidade do Brasil e fez pós-graduação nas Universidades de Paris e de Cambridge (Inglaterra). Como especialista em desenvolvimento realizou missões da CEPAL em vários países da América Latina. É autor do ensaio "Uma política de desenvolvimento para o Nordeste" (posteriormente referido como "Estudo do GTDN") com base no qual o Presidente Kubitschek lançou a Operação Nordeste e fundou a SUDENE. Foi o primeiro ministro do Planejamento no Brasil. Tendo tido os seus direitos políticos cassados, após o golpe militar de 1964, dedicou-se ao ensino e à pesquisa em universidades americanas, inglesas e francesas. Atualmente é professor na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (Paris) e membro do Conselho Acadêmico da Universidade das Nações Unidas (Tokio). Os livros de Celso Furtado estão traduzidos em numerosas línguas.

MAIS UM LANÇAMENTO PAZ E TERRA
UMA EDITORA A SERVIÇO DA CULTURA